

**Seguridad ciudadana,
¿espejismo o realidad?**

Fernando Carrión, editor

Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?



SEDE ACADÉMICA DE ECUADOR



OPS / OMS

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2) 2232030
Fax: (593-2) 2566139
www.flacso.org.ec

OPS/OMS
Amazonas 2889 y La Granja
Edificio Naciones Unidas, 9. piso
Telf.: (593-2) 2460330
Fax: (593-2) 2460325
www.paho.org

ISBN: 9978-67-069-6
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPGRAF
Quito, Ecuador, 2002
1ª. edición: junio, 2002

Índice

Presentación	9
La violencia en América Latina	
De la violencia urbana a la convivencia ciudadana	13
<i>Fernando Carrión</i>	
La violencia en América Latina y el Caribe	59
<i>Mayra Buvinic, Andrew Morrison, Michael Shifter</i>	
Seguridad ciudadana y violencia en América Latina	109
<i>Irma Arriagada</i>	
La violencia por países	
Seguridad pública y percepción ciudadana	
Estudio de caso en quince colonias del Distrito Federal	141
<i>Benjamín Méndez Bahena, Juan Carlos Hernández Esquivel, Georgina Isunza Vizuet</i>	
Estabilidad social y seguridad ciudadana en Centroamérica	167
<i>Laura Chinchilla M.</i>	
Nuevas dimensiones de la seguridad ciudadana en Nicaragua	189
<i>Elvira Cuadra Lira</i>	
Violencia y actitudes de apoyo a la violencia en Caracas	205
<i>Roberto Briceño-León, Alberto Camardiel y Olga Avila</i>	
Diagnóstico sobre seguridad ciudadana en el Ecuador	235
<i>Edison Palomeque Vallejo</i>	

Santiago, violencia y seguridad ciudadana	259
<i>Enrique Oviedo</i>	
La inseguridad urbana en Argentina	
Diagnóstico y perspectivas	283
<i>Lucía Dammert</i>	
Exclusão Territorial e Violência	
O Caso do Estado de São Paulo	317
<i>Raquel Robnik</i>	
Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá	343
<i>María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio</i>	
Violencia por actores	
Violencia en la familia y transmisión de pautas de comportamiento social	379
<i>Soledad Larrain H.</i>	
Imágenes e imaginarios de la conflictividad juvenil y las organizaciones pandilleras	399
<i>Mauro Cerbino</i>	
Ser mujer, un factor de riesgo	435
<i>Miriam Ernst</i>	
Estrategias de seguridad ciudadana	
Seguridad y convivencia en Bogotá: logros y retos 1995-2001	451
<i>Hugo Acero</i>	
Seguridad ciudadana en Chile: Los desafíos de la participación y la modernización para una política pública	475
<i>Jorge Burgos V. y Patricio Tudela P. (Ph. D.)</i>	
Salud, violencia e inseguridad	503
<i>Alberto Concha Eastman, MD, MSc</i>	

Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá

María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo,
Camilo Echandía y Mauricio Rubio*

Introducción

Contexto y dimensión del problema de la violencia en Bogotá

En Bogotá habita el 15% de la población del país, cerca de seis millones y medio de personas. Cali y Medellín, ciudades que le siguen en número de habitantes, en su conjunto concentran el 10% de la población nacional, con una cifra que ronda los dos millones de habitantes respectivamente.

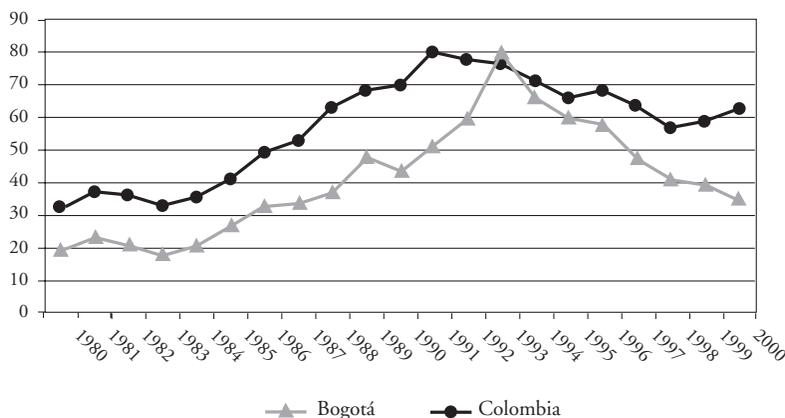
Como es previsible, dada la gran cantidad de población que alberga, Bogotá es uno de los centros urbanos que más aporta al número de homicidios en Colombia. Así, durante la última década ha concentrado el 11% del total de homicidios en el país¹. Sin embargo, no se distingue por ser una de las ciudades más violentas del país. De hecho, desde mediados de la década del noventa Bogotá ha presentado una tasa de homicidios² al nivel na-

* Investigadores Programa de Estudios PAZ PÚBLICA - Centro de Estudios sobre Desarrollo (CEDE) – Universidad de Los Andes, Bogotá-Colombia. E-mail: pazpubl@uniandes.edu.co

Este artículo se desprende en parte de una investigación financiada por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá. Las interpretaciones y opiniones, así como el contenido de este artículo son responsabilidad exclusiva de los autores y no comprometen a la Alcaldía Mayor de Bogotá.

- 1 Esta cifra sólo la sobrepasa Medellín, donde en la última década se presentaron el 16% del total de homicidios del país. Cali por su parte aportó el 7% del total de homicidios de la Nación. En su conjunto, las tres grandes ciudades (Bogotá, Cali y Medellín) han concentrado alrededor de una tercera parte de los homicidios del país ocurridos en la década del noventa.
- 2 Definida como el número anual de homicidios por cada cien mil habitantes.

Gráfico 1
Tasa de homicidios Colombia y Bogotá, 1980-2000



Fuente: Policía Nacional e Instituto de Medicina Legal

cional relativamente baja y, actualmente, es bastante inferior a la de la mayoría de las capitales de departamento del país³.

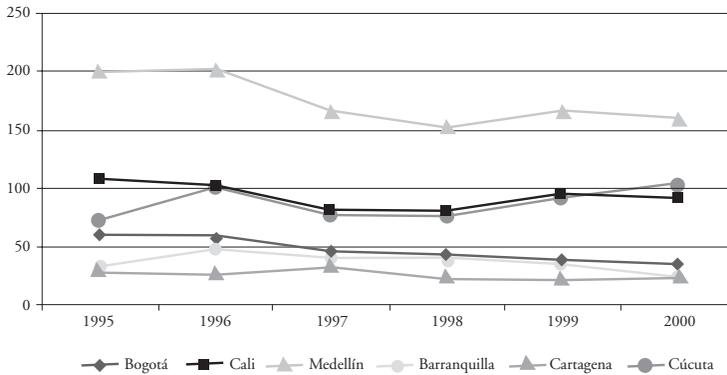
La tasa de homicidios en Bogotá ha descendido permanentemente desde 1994. En el 2000, se observó un nivel de homicidios cercano al de doce años atrás, antes de iniciarse un período de ascenso en 1988 y que se prolongó hasta 1993. En este año la tasa de homicidios de Bogotá sobrepasó a la nacional, llegando a 80 homicidios por cien mil habitantes (hpcmh). Desde 1994 la tendencia creciente se revirtió y se pasó de 66 hpcmh en ese año, a 35 hpcmh en el 2000. Esta última tasa es la mitad de la nacional para el 2000, y es casi cinco veces menor a la de Medellín, ciudad que en la última década ha exhibido uno de los más altos índices de violencia dentro del contexto urbano colombiano (gráficas 1 y 2).

Si bien actualmente Bogotá no es tan violenta al nivel nacional, la dimensión del problema sigue siendo considerable bajo cualquier estándar internacional. En América Latina, donde en la última década se ha incremen-

3 Dentro de las 33 ciudades capitales de departamento en Colombia, la tasa de homicidios de Bogotá ocupó el lugar número 23 en el 2000, la de Medellín y Cali tuvieron el segundo y octavo puesto respectivamente. Seis años atrás, la tasa de homicidios de Bogotá ocupaba el puesto número 12 y la de Medellín y Cali el primer y segundo lugar respectivamente.

Gráfico 2

Tasa de homicidios principales centros urbanos, Colombia, 1995-2000



Fuente: Policía Nacional e Instituto de Medicina Legal

tado la preocupación por los fenómenos de violencia, dado que es calificada internacionalmente como una de las regiones con los más altos índices de homicidio, a finales de la década del noventa se observaba una tasa promedio de 30 hpcmh, es decir, cinco puntos por debajo de la registrada en Bogotá en el 2000.

Pero más allá de estas comparaciones, el aspecto que quizás resulta más relevante es que claramente en ciertas zonas de la ciudad las tasas de homicidio son críticas. En efecto, los datos desagregados de homicidio entre 1997 y 1999 muestran que un porcentaje no despreciable, 16%, de los sectores censales de Bogotá presenta tasas superiores a 100 homicidios por cien mil habitantes, nivel normalmente asociado con situaciones de guerra. Dentro de esta dimensión se destacan, prácticamente, todos los sectores de las localidades del centro de la ciudad y algunas zonas de localidades periféricas del sur caracterizadas por altos indicadores de violencia (mapas 1 y 2).

Hasta el presente, se sabe muy poco acerca de los cambios bruscos en la tendencia de homicidios en Bogotá observados desde finales de la década del ochenta. Menos aún sobre lo que ocurre en aquellas zonas de la ciudad intensamente violentas. Mientras que no hay explicaciones satisfactorias para la dinámica registrada en Bogotá, para Medellín y Cali, donde en los últimos veinte años se asentaron poderosos carteles de la droga, está relativa-

mente documentada la estrecha asociación entre los índices de violencia y las actividades de estas organizaciones criminales⁴.

Lo cierto es, que el caso de Bogotá no ha sido suficientemente estudiado⁵ y prevalecen una serie de mitos en torno a las causas de la violencia en la ciudad que no han sido adecuadamente sustentados. Así, dentro de los diagnósticos convencionales se ha ignorado la posible incidencia de formas de crimen organizado en los niveles de violencia, en la medida en que la capital no ha estado cruzada por los fenómenos del narcotráfico y del conflicto interno como lo han estado otros grandes centros urbanos del país.

Este artículo tiene por objeto realizar, precisamente, una aproximación a la incidencia de estructuras criminales en los niveles de homicidio en Bogotá, a partir de un análisis de las distintas manifestaciones de la violencia y algunos de sus factores determinantes, así como del patrón espacial y de difusión de los homicidios en la ciudad. En esta medida, no se hará una caracterización de las estructuras que operan en la capital, sino más bien se pretende poner de relieve el hecho de que en Bogotá, contrariamente a lo que comúnmente se ha creído en el país, la intensidad de la violencia en las zonas más conflictivas está asociada a la presencia y actividad de formas organizadas del crimen.

Vale anotar que utilizamos el término de 'estructuras criminales' para identificar a la importante gama de bandas y grupos que se dedican a numerosas actividades ilícitas y del 'bajo mundo'⁶ en Bogotá. Dentro del mis-

4 Resulta particularmente interesante el estudio de Sánchez y Núñez (2000), que mediante una innovadora metodología para medir la magnitud del narcotráfico en varias ciudades del país, deduce que en el caso de Medellín, por ejemplo, cerca de un 80% del incremento en la tasa de homicidios en la década del ochenta puede ser atribuido al incremento de la actividad del narcotráfico. Este tipo de asociación, por lo demás, está ampliamente documentada en literatura internacional.

5 Entre los pocos estudios sobre Bogotá se destacan los de Duque y Klevens (1997 y 2000), que aplicando el enfoque epidemiológico, pretenden establecer los factores individuales y familiares asociados a los comportamientos violentos de los bogotanos; así como el de Jimeno y Roldán (1996) que, desde la visión antropológica y psicológica, explora las percepciones que los pobladores de sectores populares de Bogotá tienen sobre la violencia en el hogar y fuera de él. También se encuentran aproximaciones al fenómeno del sentimiento de inseguridad de los bogotanos, que buscan identificar las zonas que mayor temor generan y los factores que según los ciudadanos hacen que esos sitios sean particularmente temidos (Niño et al. 1998).

6 Entre estas actividades se destacan: atraco callejero, asalto bancario, robo y halado de vehículos, hurto a residencias y a establecimientos comerciales, asaltos a vehículos repartidores, prostitución, compra-ventas, reductores, extorsión y secuestro, venta de drogas ilícitas, tráfico de armas de fuego y sicariato. Para una caracterización de estas estructuras al nivel local y barrial ver Paz Pública (2000 y 2000a)

mo caben, también, algunas agrupaciones de autodefensa que han surgido en ciertas zonas de la ciudad para enfrentar la delincuencia y milicias urbanas de la guerrilla. Estas estructuras, aunque varían considerablemente en cuanto a organización y a tipo de actividad a la que se dedican, tienen un común denominador: el uso de la violencia expresado en ajustes de cuentas entre ellas y al interior de ellas, en intimidación a la población, en 'limpiezas sociales'⁷ y en ataques tanto contra los organismos de seguridad del Estado, como contra los ciudadanos (con fines de lucro). Este término sirve igualmente para marcar una diferencia con el de 'crimen organizado' que usualmente se utiliza en Colombia para caracterizar las grandes mafias del narcotráfico y, más recientemente, los comportamientos de los grupos guerrilleros y paramilitares en algunas zonas del país.

Para realizar el estudio, del cual se desprende este artículo, se utilizaron varios métodos y fuentes. Por una parte, se hizo un análisis estadístico y espacial⁸ de los homicidios y de los posibles móviles que los ocasionaron en el período 1997-1999, a partir de la base de datos configurada por el Centro de Referencia Nacional sobre Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. De manera complementaria se utilizaron también, las bases de datos disponibles en la Alcaldía con indicadores demográficos, sociales y de presencia del Estado.

Por otra parte, se efectuó un trabajo de identificación de estructuras criminales por barrios de la ciudad, nunca hecho hasta el momento, basado en entrevistas a policías que trabajan en las distintas estaciones de las 19 localidades urbanas de Bogotá⁹. Dentro de este trabajo se identificaron adicionalmente las zonas donde, según la percepción de la policía, se concentran

7 Hace alusión al fenómeno de eliminación sistemática de delinquentes, habitantes de la calle, drogadictos y prostitutas, entre otros.

8 Los análisis espaciales se hicieron en dos niveles de desagregación geográfica. Primero, la localidad que corresponde a la división político-administrativa de la ciudad. Bogotá cuenta con 19 localidades urbanas y una rural (Sumapaz) que no se incluyó dentro del análisis. El segundo nivel, el sector censal, es la unidad espacial utilizada para hacer censos de población. Bogotá está dividida en 603 sectores censales. Al nivel más desagregado se encuentran los barrios (existen alrededor de 1.500 en Bogotá), pero esta unidad no fue estudiada debido a que la ciudad no cuenta con un mapa confiable de barrios.

9 Complementariamente, se entrevistaron miembros de otros organismos como el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el Cuerpo Técnico de Investigaciones, CTI, la Dirección de Inteligencia de la Policía y el Ejército. Para la metodología del trabajo de campo y la construcción de la correspondiente base de datos ver Paz Pública (2000).

diversas actividades ilícitas sobre las que no existen estadísticas precisas — atracos callejeros, venta y consumo de drogas ilícitas, tráfico de armas— y sitios considerados especialmente conflictivos porque sirven de escenario para escándalos y riñas que, en ocasiones, resultan en lesiones no fatales y fatales —bares, tabernas, prostíbulos, moteles, billares, sitios de apuestas—. Esto permitió configurar un primer mapa de presencia territorial de estructuras criminales que fue analizado a la luz tanto del patrón espacial de los homicidios en la capital, como de la identificación preliminar de zonas donde se concentran mercados ilegales y sitios conflictivos.

Este artículo está dividido en cinco partes: en la primera, se debaten las creencias más comunes sobre la violencia urbana en Colombia; en la segunda, se analizan las distintas manifestaciones de la violencia en Bogotá; en la tercera, se presenta la evidencia sobre el patrón geográfico de los homicidios en la ciudad; en la cuarta, se aborda la asociación entre factores sociales y violencia, y en la quinta, se aproxima la relación entre violencia y estructuras criminales en la ciudad. Al final se presentan las principales conclusiones del diagnóstico encontrado y sus implicaciones sobre la política pública.

Mitos sobre la violencia urbana en Colombia

En el debate público colombiano, han hecho carrera varios mitos sobre la violencia urbana, los cuales —en buena medida— se desprenden de teorías sustentadas en evidencia propia de contextos de violencia bien distintos, en particular, aquellos donde las tasas de homicidios escasamente sobrepasan los dos dígitos. Sin embargo, son verdaderamente pocos los estudios locales que corroboran empíricamente tales mitos.

Un primer mito, es que el mayor número de muertos en los contextos urbanos del país lo produce una violencia cotidiana producto de la intolerancia entre ciudadanos. Dentro de este tipo de violencia, que denominamos ‘impulsiva’, las expresiones más comunes son, por un lado, el maltrato en el hogar y, por el otro, los ataques por fuera de éste como las riñas, disputas o altercados que, en el bar o en la calle, se salen de las manos y terminan fatalmente. En contraposición está la violencia de tipo ‘instrumental’, aquella que se usa con algún fin y que se asocia en especial con formas rela-

tivamente organizadas del crimen y con grupos armados irregulares¹⁰.

Sorprende que en Colombia, país mundialmente reputado por el poder de sus organizaciones criminales y la intensidad del conflicto armado, se siga postulando que: “la violencia cotidiana en las ciudades (...) es la causa de la mayoría de los homicidios y lesiones no fatales del país” (Duque y Klevens 2000: 188). Más sorprendente aún es que la evidencia —testimonial o estadística— que se ha ofrecido en el país acerca del predominio de la violencia impulsiva es en extremo débil, cuando no inexistente. Por una parte, según datos de Medicinal Legal, las riñas no son la principal causal de los homicidios en las urbes colombianas, salvo en contextos de baja intensidad de la violencia, en las zonas más violentas claramente predomina el misterio sobre los móviles de los homicidios, los ajustes de cuentas y los atracos (Paz Pública 1997). Por otra parte, el maltrato en el hogar no solo es una de las manifestaciones que aporta el menor número de muertes, sino que además Colombia exhibe unos índices de violencia en el hogar que no son excepcionalmente altos en el contexto latinoamericano¹¹.

Resulta interesante anotar que, en distintos lugares y para distintas épocas, este tipo de mito ha sido relativamente común. En Estados Unidos, en las décadas de los cincuenta y sesenta, así como varios siglos atrás en Inglaterra, distintos estudios basados en el análisis de expedientes judiciales han resaltado la preponderancia de la violencia impulsiva, en especial resultante de riñas¹². Sin embargo, estos estudios no sólo no hacen alusión a los niveles de violencia ni a que esas comunidades analizadas estuvieran sujetas

10 La distinción entre estos dos tipos de violencia, impulsiva e instrumental, resulta especialmente pertinente dentro del contexto del debate público colombiano. Parte del problema de la definición del diagnóstico y de las políticas de prevención del crimen para el caso colombiano, se origina precisamente en la tendencia a equiparar modalidades de homicidio disímiles en términos de naturaleza y actores involucrados, bajo un concepto genérico de violencia. Así, por ejemplo, se considera que un homicidio ocasionado al calor de unos tragos en una taberna es equivalente al ocurrido en el curso de un atraco o de un ajuste de cuentas entre bandas. Esta distorsión se traduce en políticas que pretenden confrontar situaciones verdaderamente distintas en términos de su naturaleza y del tipo de actores que involucran. Para un análisis sobre las imprecisiones presentes en el debate nacional sobre la violencia ver Rubio (1999). Para hacer esta distinción tomamos la tipología sobre violencia impulsiva e instrumental de Spierenburg (1996), desarrollada a partir del análisis de la evolución del crimen en Holanda desde la Edad Media hasta el siglo veinte.

11 Según Buvinic y Morrison (1999) los índices de violencia doméstica colombianos son bastante similares a los de Chile y Costa Rica e inferiores a los de Perú, Nicaragua o México.

12 Sobre estos ejemplos ver Daly y Wilson (1988) y Lane (1979).

a la influencia de organizaciones armadas ilegales, sino que además, asumen que los incidentes que aclara la justicia son un reflejo de lo que ocurre en la realidad. Como se ha demostrado, para el caso colombiano esto último no siempre es así, y lo que se aprecia es un marcado sesgo judicial por resolver los homicidios impulsivos en detrimento de aquellos instrumentales (Rubio 1998 y 1999)¹³.

Un segundo mito, como extensión del primero, es que de la violencia impulsiva escala hacia expresiones más organizadas de la instrumental. Se parte del supuesto de que hay una causalidad de la violencia que se inicia en las manifestaciones menos graves, como la agresión en el hogar, y va escalando progresivamente hacia las situaciones más serias, incluso las mafias o el paramilitarismo. Así, se plantea que la generalización de la violencia impulsiva facilita que surjan actividades criminales o conflictos sociales de gran envergadura; la violencia en el hogar induce la violencia impulsiva en la calle que, a su vez, conduce a manifestaciones cada vez más graves de violencia criminal¹⁴.

Fuera de los Estados Unidos, los trabajos empíricos que permitan corroborar este tipo de asociación aún son insuficientes¹⁵. En uno de los pocos estudios disponibles para otras sociedades, luego de comparar noventa culturas diferentes alrededor del mundo, se sugiere que, en efecto, en las sociedades pacificadas, en donde los hombres son poco violentos en la calle, es menos probable la violencia en el hogar (Levinson 1989, citado en Klevens 1998).

Un último mito es que existen unas 'causas objetivas' que explican la violencia en el país. Se postula aquí que en particular la violencia instrumental, ejercida tanto por los delincuentes comunes como por actores más organizados, está determinada por factores sociales y económicos tales co-

13 Para el caso de Bogotá ver Rubio y Llorente (2000). Vale la pena señalar, además, que el porcentaje de homicidios que se juzgan en Colombia es sólo una pequeña fracción de los que realmente ocurren.

14 Este enfoque ha empezado a plantearse con fuerza para el conjunto de América Latina en trabajos que pretenden orientar las políticas de prevención del crimen en la Región, como los de Guerrero (1997), Arriagada y Godoy (1999), Buvinic y Morrison (1999), Buvinic et al. (1999), Londoño y Guerrero (1999).

15 Para Colombia se han hecho unas pocas aproximaciones preliminares en Duque y Klevens (1997), Klevens y Roca (1999) y Klevens et al. (1999).

mo la pobreza, la desigualdad o injusticia social, el desempleo y la marginalidad producto de los excesivos flujos migratorios del campo hacia la ciudad¹⁶. Todavía en este caso, donde de alguna manera se reconoce la pertinencia de la violencia instrumental, se considera que en sus orígenes hubo una inducción a la violencia como consecuencia de las condiciones sociales. Así, el análisis se concentra en las condiciones iniciales bajo las cuales el individuo marginado aprendió los comportamientos violentos y, consecuentemente, emprendió una carrera criminal o se vinculó a un grupo insurgente.

Esta tesis, sin duda, es la más aceptada y la que mayor impacto ha tenido sobre la política pública del país de la última década y, a la vez, la que cuenta con evidencia empírica más difícil de interpretar y menos contundente. Al nivel internacional, Fajnzylber et al. (1999), al comparar un número importante de países han demostrado que si bien no hay una asociación entre niveles de pobreza y crimen, sí se observa una relación de causalidad entre desigualdad y violencia. En Colombia, trabajos pioneros de Echandía (1992 y 1995) y Gaitán (1995) indicaron que, contrariamente a lo esperado, la evidencia municipal mostraba que los altos índices de violencia se concentraban en aquellas zonas más ricas del país, desvirtuando así la tesis que vincula la pobreza con la violencia.

Más recientemente, se han realizado aproximaciones con evidencia municipal y departamental que sustentan la relación entre violencia y desigualdad en Colombia, pero en los cálculos no se incluyeron factores centrales como el narcotráfico y el conflicto interno (Sarmiento 1999). Otros estudios, que sí consideran estas variables, también a partir de datos locales y regionales, han corroborado que ni la pobreza, ni la desigualdad, producen en Colombia una violencia diferente de la que pueden generar en otros países (Rubio 1997 y 1999, Echandía 1997 y 1999, Gaviria 1999, Sánchez y Núñez 2000). Concluyen estos trabajos, entonces, que la tasa de homicidios desmesurada que distingue al país, se explica primordialmente por la presencia y actividad de grupos armados irregulares —narcotráfico, guerrilla y paramilitares— y el deficiente desempeño de la justicia.

16 En Colombia el trabajo que desarrolló inicialmente esta tesis y que mayor influencia ha tenido sobre el debate público ha sido el de la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987).

En síntesis, el común denominador de estos mitos es que, por un lado, se percibe la violencia como un fenómeno generalizado fruto de una cultura que hace a los colombianos particularmente intolerantes y, por el otro, se ignora, minimiza, o explícitamente se niega, la incidencia de la violencia organizada y sus posibles vínculos con la delincuencia común. Para el caso de Bogotá, quizás por las tasas de homicidio relativamente bajas que ha exhibido desde mediados de la década del noventa, se ha tendido a aceptar sin mayor discusión el diagnóstico que se desprende de estas creencias comunes. Sin embargo, como se verá en los siguientes apartes de este artículo, estos mitos tampoco parecen pertinentes para caracterizar la violencia en la capital de Colombia.

Violencia impulsiva e instrumental en Bogotá

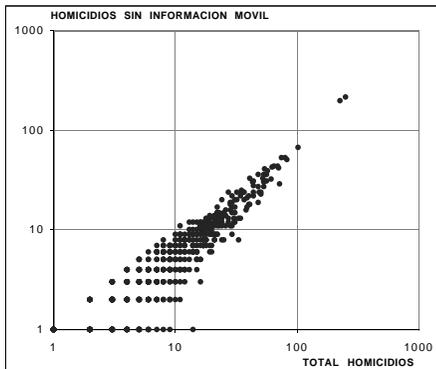
El análisis de los móviles de los homicidios en Bogotá durante el período 1997-99, contrasta de manera importante con el supuesto de la preponderancia de la violencia impulsiva. A todas luces, para el caso de Bogotá, los datos indican que para las muertes violentas sobre las cuales se dispone de alguna información en cuanto a los móviles¹⁷, lo que predomina es la dimensión instrumental, en particular los ajustes de cuentas y los atracos. El número de homicidios instrumentales es, en promedio para la ciudad, 2.5 veces superior al de casos que se pueden considerar impulsivos; en ninguna de las localidades es más pertinente la incidencia de los segundos (en todos los casos la relación es superior a 1.8) y en algunas localidades llega a haber 4.4 homicidios instrumentales por cada homicidio impulsivo.

Otro elemento que se destaca, es que los dos tipos de violencia están positiva y estrechamente asociados: la correlación entre uno y otro indicador, por localidades, es del 94%. Las localidades en donde se presenta una alta incidencia de homicidios instrumentales son, precisamente, aquellas donde se registra un mayor número de casos impulsivos, especialmente muertes por riña. Esta asociación, por lo demás, se torna más estrecha a medida que aumentan los niveles de violencia. En efecto, si se excluyen de la

17 Según los datos de Medicina Legal se registró un posible móvil en cerca de la mitad de los homicidios ocurridos en Bogotá entre 1997 y 1999.

Gráfico 3
La desinformación aumenta con la violencia

Total de homicidios y casos sin información por sectores censales. 1997-1999
 Escala logarítmica



Fuente: Cálculos propios con datos Homicidio Legal-Sectores Infographics

muestra las tres localidades para las cuales ambos tipos de violencia son superiores al promedio de la ciudad, la correlación entre los indicadores de uno y otro tipo de violencia se reduce considerablemente (al 62%).

Esta asociación podría interpretarse como que una de las violencias ‘jalona’ a la otra, en particular cuando se presentan niveles altos de homicidio, por encima de 60 hpcmh. E incluso se podría asimilar al supuesto de causalidad de la violencia, según el cual de la tipología impulsiva se va escalando hacia la instrumental. Sin embargo, esto no parece ser lo que revelan los datos; lo que sale a la luz es que a

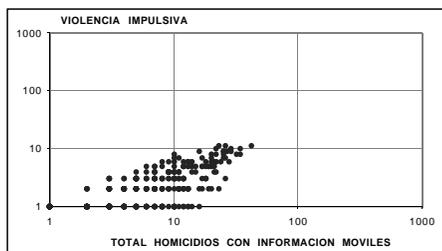
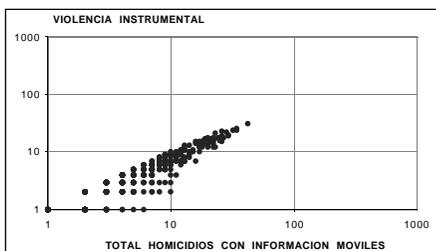
partir de ciertos niveles de violencia, la alusión a los móviles como las discusiones o las riñas puede guardar menos relación con lo que realmente ocurre en los incidentes y que, más bien, tras estos casos se esconden manifestaciones de violencia instrumental.

El establecimiento de los posibles móviles por parte de las autoridades está directamente asociado con la escala de violencia, así como lo están las expresiones de los dos tipos de violencia. Por un lado, el análisis de los móviles al nivel de sector censal indica que a mayor intensidad de la violencia, mayor es el desconocimiento sobre las posibles causas de los homicidios (gráfico 3). Por otro lado, se observa que en la medida en que se intensifica la violencia, la calificación del móvil tiende progresivamente hacia las causas instrumentales y que, por el contrario, los casos de violencia impulsiva parecerían ser relevantes únicamente cuando la intensidad de la violencia es baja (gráfico 4).

Otro elemento, que debe tomarse en cuenta, es la precariedad de la definición de la categoría de riñas y, por ende, de la información que bajo ese

Gráfico 4 La información sobre móviles tiende a lo instrumental

Homicidios con información y en cada
categoría por sectores censales. 1997 a 1999
Escala logarítmica



Fuente: Cálculos propios con datos
Homicidio Legal-Sectores Infographics

En fin, es posible concluir que bajo supuestos, en extremo conservadores, la participación de la violencia impulsiva en la capital no sobrepasa el 30% del total de homicidios registrados anualmente. En contraste, bajo supuestos igualmente conservadores, a las expresiones instrumentales se les puede adjudicar dos terceras partes de los homicidios que ocurren en la ciudad.

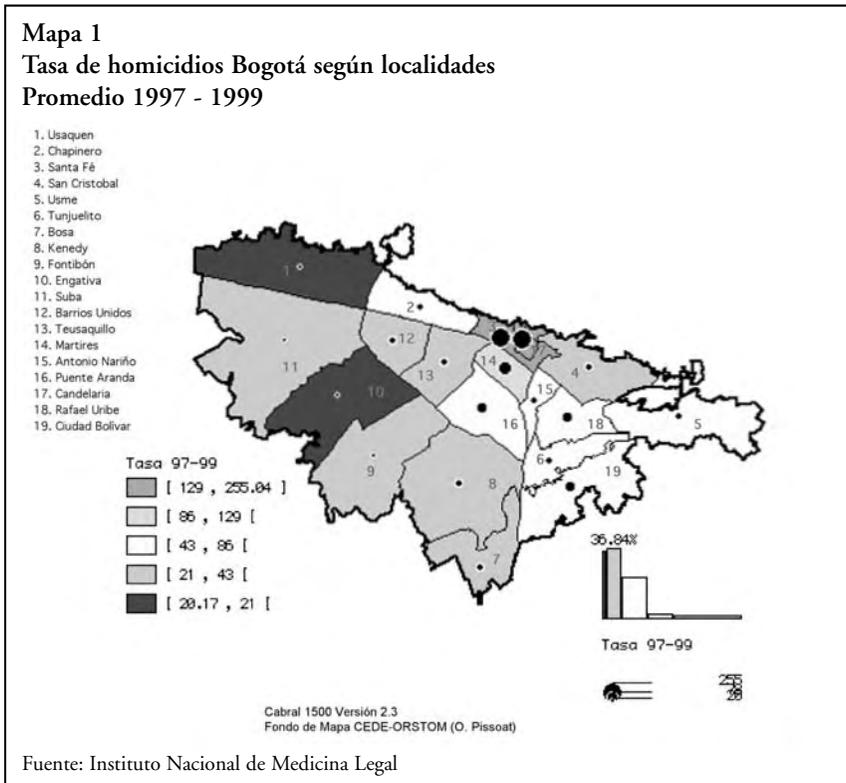
rótulo registran las autoridades. Parecería que bajo esta categoría tienden a agruparse aquellos incidentes en los que no se sabe muy bien lo que ocurrió¹⁸.

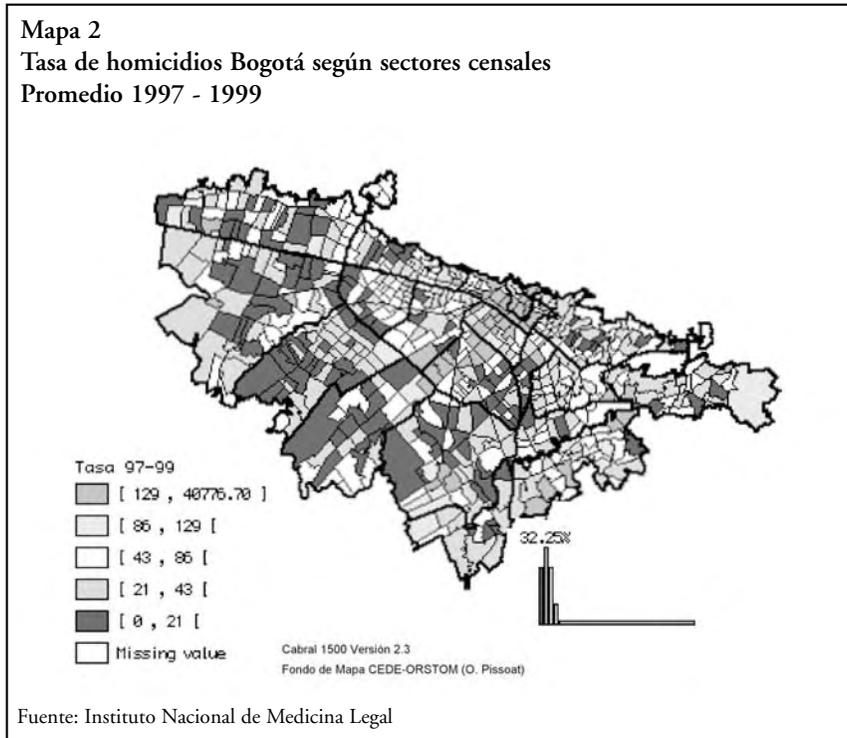
Un indicador interesante de las deficiencias en la información de muertes que supuestamente resultan de riñas, es la falta de consistencia entre la geografía de los homicidios por este móvil y la distribución de los reportes de la Policía Metropolitana de Bogotá sobre denuncias por riñas. En efecto, para 1999 las localidades con un alto número de denuncias por riñas no se destacaron por un alto número de muertes violentas por esa causa. El trabajo de campo, efectuado en las distintas localidades de Bogotá, es rico en ejemplos indicadores de que tras de supuestas muertes por riña se esconden ajustes de cuentas entre estructuras criminales (Paz Pública 2000 y 2000a).

18 Al respecto, la definición de una 'lesión por riña' en una minuciosa encuesta sobre lesiones no fatales aplicada en Cali es reveladora: "cuando las personas involucradas se han enfrentado entre sí por causas no determinadas" Concha y Espinosa (1997)

Concentración persistente de los homicidios en Bogotá

Una conclusión, que se desprende de los datos de homicidio en Bogotá entre 1997 y 1999, es que el grueso de los incidentes no se distribuye de manera dispersa y aleatoria por toda la ciudad. Por el contrario, en la capital se observa un patrón de alta concentración de los homicidios, patrón que además es persistente en el tiempo. Esta evidencia, por sí sola, representa un desafío importante a la tesis comúnmente aceptada para Bogotá, que explica la violencia homicida como un fenómeno difuso y accidental producto de la intolerancia ciudadana.



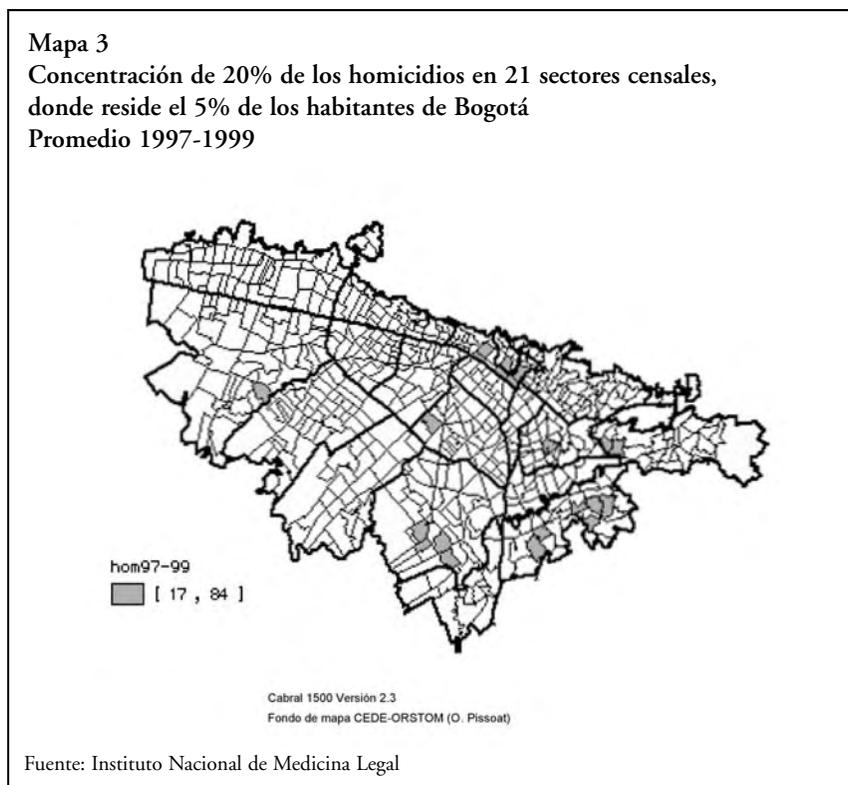


Concentración geográfica

Entre 1997 y 1999 la concentración geográfica de las tasas de homicidio más altas de la ciudad se observa en tres focos compuestos por localidades contiguas en el centro, el suroriente y el suroccidente de Bogotá (mapa 1).

Las zonas más violentas de la ciudad presentan un patrón, según el cual: (mapas 3 a 5)

- 20% de los homicidios se concentran en 21 sectores censales donde reside el 5% de los habitantes.
- 50% de los homicidios se concentran en 84 sectores censales donde reside el 25% de los habitantes.
- 80% de los homicidios se concentran en 230 sectores censales donde reside el 60% de los habitantes.

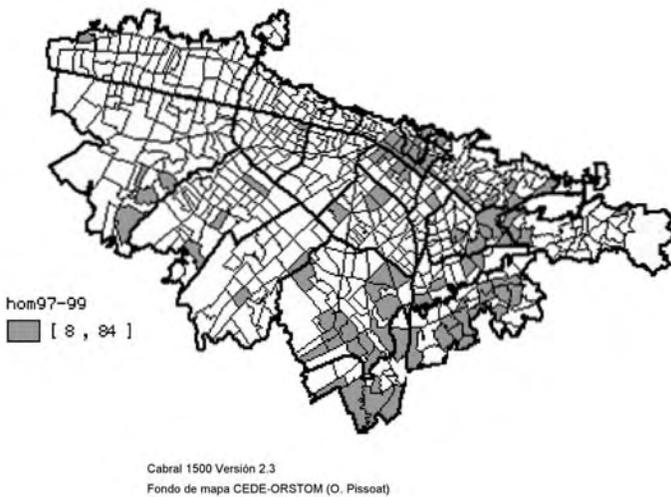


Cuando se analiza la aglutinación de las muertes violentas en unos pocos lugares, según los distintos tipos de violencia —impulsiva o instrumental—, se obtienen resultados sorprendentes. En principio, cabría esperar que la primera, la violencia cotidiana y rutinaria, estuviera más dispersa entre los distintos sectores de la capital que la instrumental, la que resulta de los atracos o ajustes de cuentas, y que se puede pensar que se limita a unos cuantos focos con altos índices de delincuencia o presencia de estructuras criminales. Sin embargo, los datos de homicidio de Bogotá indican que la violencia impulsiva tiende a tener un mayor grado de concentración que la instrumental¹⁹.

19 El grado de concentración se midió utilizando el coeficiente de Gini, indicador tradicionalmente utilizado para medir el grado de concentración de la distribución del ingreso. Para los homicidios impulsivos se calculó un coeficiente de Gini de 0.43 frente a uno de 0.36 para los instrumentales.

Mapa 4

**Concentración de 50% de los homicidios en 84 sectores censales,
donde reside el 25% de los habitantes de Bogotá
Promedio 1997-1999**



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal

Por otro lado, y de manera también sorprendente, el grado de concentración geográfica de los homicidios sobre los que se desconoce el móvil, es equiparable al de los casos impulsivos. No obstante, las características de la concentración difieren, ya que tienden a explicarse por los niveles de violencia. Así, para la violencia impulsiva la aglutinación se explica sobretudo por unos bajos niveles de violencia en los sectores más pacíficos de la ciudad. En contraste, para los homicidios sin información sobre el móvil, la mayor centralización se da en el otro extremo de la escala de violencia. Al ordenar las localidades de acuerdo a su participación en cada tipo de violencia, se encuentra que en los casos impulsivos, tan sólo el 10% de los homicidios ocurren en los lugares en donde habita el 40% de la población. Para la violencia de causa desconocida, por el contrario, cerca del 40% de los incidentes ocurren en los lugares más violentos, en donde habita tan sólo el 10% de la población.



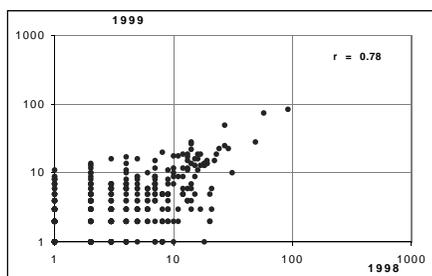
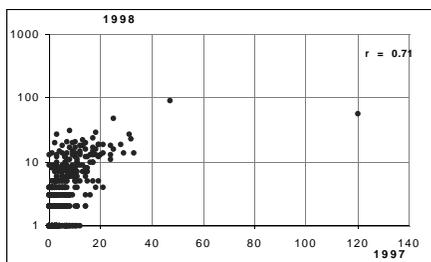
Otra variante que debe destacarse acerca de la concentración por tipos de violencia, es que la categoría de la violencia impulsiva en el hogar, o sea aquella representada mayoritariamente por el maltrato contra los niños y las mujeres, se encuentra bastante dispersa por toda la ciudad, como era de esperar.

Persistencia de la violencia

Otro fenómeno observable, es la ausencia de cambios que modifiquen sustancialmente el patrón de concentración de los homicidios en Bogotá de un año a otro. Así se encontró que un buen elemento de predicción de la violencia homicida en una localidad sería, simplemente, el nivel de la tasa de homicidios observado en esa misma localidad durante el período inmedia-

Gráfico 5 Persistencia de la violencia

Número total de homicidios por sectores censales - años consecutivos



Fuente: Cálculos propios con datos de Homicidio. Medicina Legal-Sectores Infographics

tamente anterior. En efecto, entre localidades, la correlación entre las tasas de homicidio de 1999 y las de 1998 es del 99% y la cifra respectiva para los niveles del 98 y del 97 es del 97%.

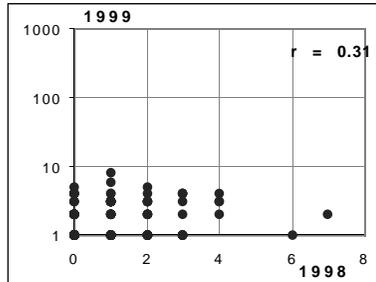
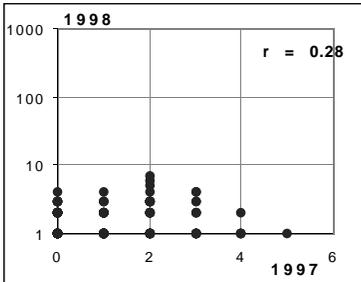
El fenómeno de persistencia está asociado con los niveles de violencia y varía según el tipo de manifestación. De este modo, por un lado, se observa que la correlación entre el número de homicidios ocurridos en dos años consecutivos tiende a hacerse más estrecha al moverse hacia arriba en la escala de la violencia (gráfico 5). Por otro lado, se tiene que la mayor contribución a la persistencia proviene de los homicidios sobre los que no se tiene información del móvil y que la violencia impulsiva es menos persistente que la instrumental (gráfico 6).

Desde la perspectiva de los principales móviles que componen los distintos tipos de violencia se destacan dos observaciones: la primera, es que en la violencia instrumental el fenómeno de persistencia en el tiempo es más marcado para los llamados ajustes de cuentas que para los atracos; la segunda, es que la baja perseverancia de la violencia impulsiva es particularmente notoria para la categoría del maltrato en el hogar. En esta medida es posible deducir, considerando además lo expuesto acerca de la dispersión geográfica de los homicidios causados en situaciones de violencia doméstica, que para el caso de Bogotá la categoría que bien podría explicarse dentro de la idea general de una violencia difusa, caracterizada por ser espacial y temporalmente poco previsible, es precisamente la de la violencia impulsiva en el hogar.

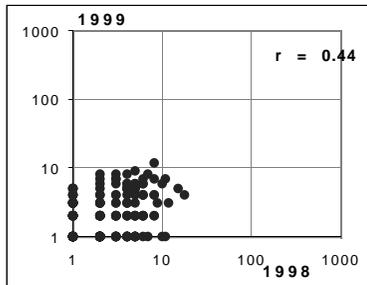
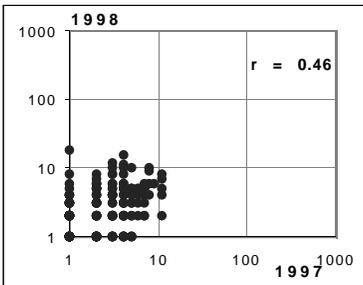
Gráfico 6
Persistencia de un año a otro por tipo de violencia

Número total de homicidios por sectores censales - años consecutivos

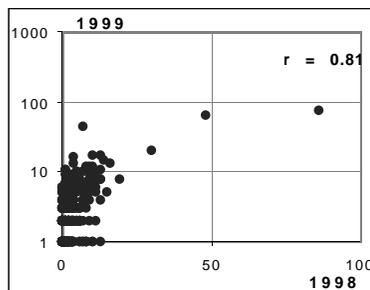
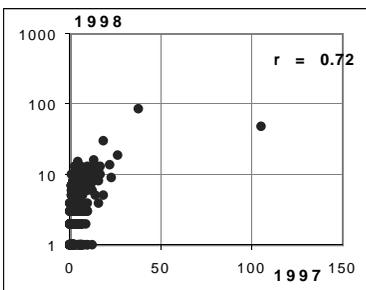
Violencia impulsiva



Violencia instrumental



Violencia sin información sobre móviles



Fuente: Cálculos propios con datos Homicidio. Medicina Legal-Sectores Infographics

‘Causas objetivas’ de la violencia²⁰

La aproximación a la posible asociación entre violencia y factores sociales, tomando en cuenta los indicadores socioeconómicos disponibles de manera desagregada —por localidades y por sectores censales— para Bogotá, no dan sustento suficiente a la arraigada noción según la cual existen unas ‘causas objetivas’ que explican la violencia urbana en el país.

Un primer factor evaluado es el demográfico. Se destaca ante todo la baja relación que se da entre número absoluto de muertes violentas, número de habitantes y crecimiento de la población: las localidades y sectores más violentos de Bogotá son precisamente aquellos menos poblados y en donde la población ha permanecido más estable. Más aún, los sectores donde se registra un mayor crecimiento demográfico muestran un número de homicidios inferior al promedio de la ciudad. Estas observaciones van en contra de la idea, vinculada al mito de las ‘causas objetivas’, según la cual los flujos de población migrante, y más recientemente de desplazados, son una fuente primaria de los problemas de violencia en la ciudad.

Otro indicador demográfico, disponible al nivel de localidad, es la densidad de población o el hacinamiento, tampoco muestra una asociación estrecha con los índices de violencia. El único indicador demográfico que, aunque de forma leve, muestra cierta asociación con la tasa de homicidios es el índice de masculinidad, o sea el porcentaje de hombres en el total de la población en una localidad. En aquellas localidades en las cuales la proporción de hombres dentro de la población es más baja, se presentan tasas de homicidio inferiores al promedio. En el otro extremo, las localidades más violentas se caracterizan por contar con mayor participación masculina.

Un segundo factor evaluado es el de la pobreza, medido por el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). El análisis de la relación entre la violencia homicida y este indicador no muestra, al nivel de las localidades capitalinas, ningún patrón definido. Ni las localidades más violentas se destacan por sus altos, o bajos, niveles de pobreza, ni las localidades más pobres —o las menos pobres— muestran ser peculiares en materia de violencia. Al nivel más desagregado de sector censal, este indicador muestra en cambio una relación negativa. En efecto, el grueso de los sectores con un número de

20 Para un análisis pormenorizado de este punto ver Rubio (2000).

homicidios superior al promedio se caracteriza por un bajo porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas, mientras que aquellos sectores en los que la población es mayoritariamente pobre presentan niveles de violencia que no superan el promedio de la ciudad. Más aún, cuando se utiliza el índice de miseria para medir la pobreza, parece ser más clara esta relación negativa al nivel de sector censal.

Un tercer factor social analizado es el de la educación, en particular el de las deficiencias en el sistema educativo medidas por dos indicadores disponibles al nivel de localidad, el analfabetismo y el índice de deserción escolar. Se observa una asociación positiva y una correlación cercana al 70% entre las tasas de homicidio y estos dos indicadores. Acerca de esta relación pueden hacerse dos comentarios: el primero es que, para Bogotá, la intensidad de tal asociación depende en buena medida de lo que ocurre en la localidad de Santa Fe, en donde confluyen alto analfabetismo, alta deserción escolar y altos índices de violencia. Si se excluye de la muestra esta localidad, la relación entre deficiencias en educación y tasa de homicidios se reduce sustancialmente (al 20%). El segundo punto es que para el indicador de deserción escolar, se puede considerar la posibilidad de una causalidad en ambas vías.

Por otro lado, se debe anotar que otros elementos del sistema educativo, y en particular aquellos sobre los cuales se puede tener mayor incidencia a través de las políticas públicas, no muestran la relación esperada con los niveles de violencia. En efecto, ni el número de establecimientos de enseñanza pública, ni la relación entre docentes y alumnos en la secundaria parecen tener algún tipo de efecto sobre los índices de violencia. Para el primero de estos indicadores se percibe, por el contrario, una leve relación positiva que podría, simplemente, estar captando el efecto de una mayor proporción de jóvenes dentro de la población.

Estructuras criminales y concentración de los homicidios en Bogotá

El patrón descrito, según el cual la intensidad de la violencia tiende a concentrarse y a ser persistente en sectores que, por lo general se encuentran agrupados y mantienen una continuidad geográfica configurando focos críticos dentro y entre límites de diversas localidades, sugiere que más que pro-

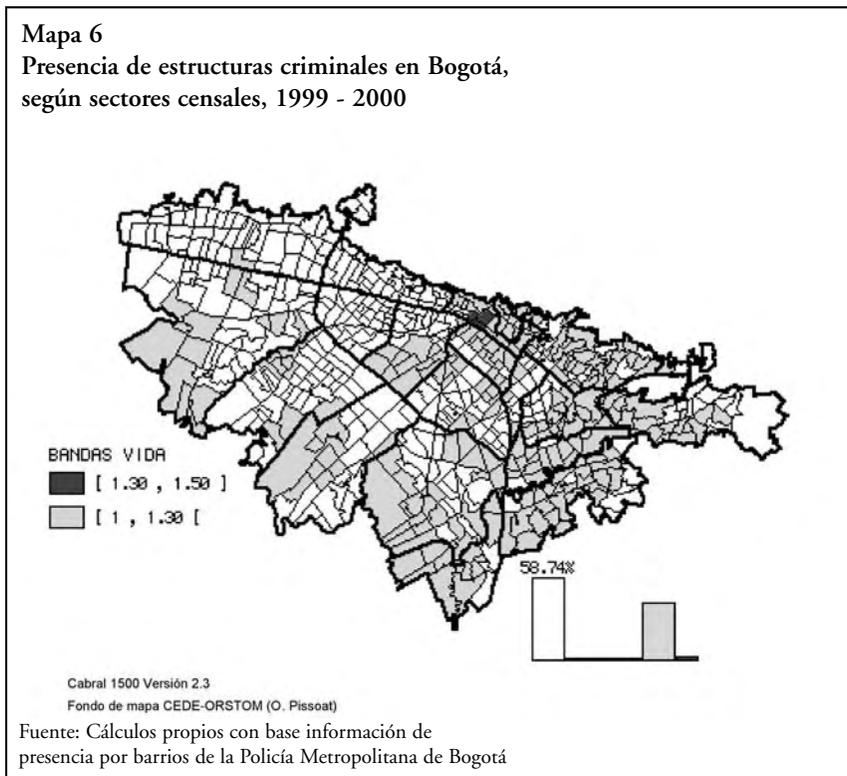
ducirse por causas accidentales, la violencia en Bogotá resulta de la acción sistemática y deliberada de actores que la promueven.

Un primer punto a favor de este argumento, lo representa el efecto positivo percibido sobre los niveles de violencia en la ciudad de la presencia de estructuras criminales, así como de la actividad de tráfico de armas²¹. Otro punto, que serviría de apoyo a esta idea, es el hecho de que una significativa porción de las víctimas de homicidio en la ciudad (cerca del 30%) presentan algún tipo de antecedente de haber estado involucradas en actividades delictivas²².

Pero quizás, la evidencia que más ayuda a ilustrar este punto es la cartográfica²³. Desde esta perspectiva, se encontró que los focos de violencia intensa en Bogotá tienden a coincidir con los escenarios donde la presencia de estructuras criminales es ostensible (mapa 6). Un ejercicio cartográfico detallado por sectores censales para el período 1997-99, arroja evidencia significativa en este sentido, en especial para aquellos que se distinguen por niveles intensos de violencia y alto grado de concentración de los homicidios (Echandía 2000).

Se halló también una importante convergencia geográfica entre altos índices de violencia, presencia de estructuras criminales y abundancia de sitios donde se consume licor, que fueron identificados por la policía como

-
- 21 Para realizar esta observación, se construyó un indicador basado en el establecimiento de una calificación sobre presencia barrial de estas estructuras y de esta actividad, a partir de la base de datos producto del trabajo de campo. Posteriormente, se calculó un promedio simple de esta calificación para el indicador al nivel del sector censal.
 - 22 Este porcentaje, calculado a partir de la revisión de una muestra de protocolos de necropsia en Bogotá de los años 1997 y 1998 (Llorente 2000), contrasta con la cifra encontrada en un estudio de Wellford y Cronin (1999) sobre homicidios en cuatro ciudades de los Estados Unidos, según el cual el 48% de las víctimas tenían algún tipo de antecedente criminal. Esta diferencia puede explicarse por las marcadas desigualdades en cuanto al esclarecimiento de los hechos delictivos. Mientras que en las cuatro ciudades norteamericanas del estudio mencionado las autoridades resuelven en promedio el 74% de los casos, para Bogotá esa proporción no superaría, en el mejor de los casos, el 20% de los homicidios. Esta anotación sugiere que la proporción de víctimas con antecedentes en Bogotá sin duda sería bastante superior a la enunciada.
 - 23 El trabajo cartográfico se realizó a partir de la base de datos por barrios producto del trabajo de campo. Esta información se agrupó en sectores censales, lo que permitió obtener un promedio para cada sector de los datos sobre estructuras criminales, actividades ilegales y lugares conflictivos, Promedio Sector Censal (indicador de presencia o intensidad / número de barrios afectados). Mediante una comparación con el promedio de Bogotá, se identificaron los sectores donde las estructuras criminales tienen mayor incidencia, las actividades ilícitas son más recurrentes y los lugares conflictivos tienden a proliferar. Ver Echandía (2000).



particularmente conflictivos por las constantes riñas, escándalos y lesiones, fatales y no fatales, que escenifican²⁴. Esta observación es consistente con la alta correlación encontrada, al nivel de localidades y sectores censales, entre las muertes por riñas y la violencia instrumental. Una conjetura que se podría hacer para explicar esta relación, es que estos lugares son conflictivos y escenarios de muertes violentas, no tanto en virtud de las riñas inducidas por el excesivo consumo de alcohol, sino más bien a causa del tipo de individuos que los frecuentan²⁵.

24 Entre estos sitios se encuentran bares, tabernas, prostíbulos, moteles, lugares de apuestas, billares.

25 Una anotación que serviría de apoyo a esta conjetura es la hecha por Klevens (1998: 15) a partir de una revisión extensa de estudios internacionales, según la cual: "es posible que el alcohol simplemente se asocie con situaciones, ambientes o actividades específicas que incrementan el riesgo de exposición sin ser necesariamente un factor causal. Parece que el alcohol precipita reacciones violentas, pero sólo en personas con antecedentes de comportamiento agresivo o violento".

Esta evidencia, a la luz de la geografía de la violencia homicida en Bogotá, resulta consistente con la tesis manejada por recientes estudios, entre los que se destaca el de Cohen y Tita (1999), que llaman la atención sobre el hecho de que los homicidios relacionados con estructuras organizadas, a diferencia de aquellos impulsivos, producto por ejemplo de la violencia doméstica, tienden a presentar un patrón espacial y temporal de difusión y contagio. Al respecto acuñan el sugerente término de ‘difusión contagiosa’, según el cual la presencia de organizaciones que recurren a la violencia genera una dinámica que, por un lado, afecta a miembros de organizaciones rivales y, por el otro, potencia una espiral de acciones violentas que se extienden espacialmente hacia sectores contiguos y que posteriormente tienden a persistir en el tiempo.

Una variante de este fenómeno, que parece ser especialmente pertinente para el caso de Bogotá, es la definida como ‘expansión de la difusión’. Según ésta, la violencia se extiende de un foco inicial hacia sus alrededores, pero en el foco inicial se sigue presentando una alta incidencia del homicidio, en virtud del arraigo territorial característico de ciertos mercados ilegales y organizaciones criminales (Cohen y Tita 1999: 454). La evidencia presentada respecto del grado de concentración de las muertes violentas en Bogotá y de la persistencia de este patrón, así como de la convergencia entre zonas altamente violentas y presencia de estructuras criminales, estaría sugiriendo este tipo de difusión.

Conclusiones

En Bogotá, así como en el conjunto de Colombia, el diagnóstico que se desprende de los mitos sobre la violencia urbana, ha sido la gran fuente de inspiración de las políticas públicas de la última década²⁶. Dentro de este contexto, se les ha dado prioridad a políticas preventivas dirigidas al grueso de la población, en detrimento de medidas de control concentradas en unos pocos actores violentos.

26 Esto es claramente observable en los documentos de política de la Presidencia de la República (1993), la Alcaldía Mayor de Bogotá (1996, 1997 y 1997a) y el Departamento Nacional de Planeación (1998).

Así, a partir de supuestos explicativos de la violencia impulsiva, como la intolerancia y la cultura, se le otorga un papel preponderante a la educación, entendida en un sentido amplio que incluye la posibilidad de alterar la cultura, las creencias y las actitudes hacia la violencia. Adicionalmente, se favorece el gasto público para tratar de alterar las condiciones sociales y económicas que supuestamente ayudan a explicar la persistencia de varias formas de violencia. Desde el punto de vista del control, se favorecen ciertas medidas, como las restricciones al porte de armas de fuego o al consumo de alcohol, pero éstas también dirigidas al grueso de la población y enmarcadas dentro de discursos preventivos orientados a cambiar las actitudes de los ciudadanos comunes con respecto al porte de armas y al consumo de alcohol²⁷.

Las políticas en materia de violencia urbana en el país, se han sustentado en un diagnóstico que no ha sido suficientemente contrastado con los datos. Además, sus efectos han sido evaluados de manera poco rigurosa, llegándose a conclusiones burdas como que los descensos observados en las tasas de homicidio en algunas ciudades, entre ellas Bogotá, son resultado directo de las medidas de control al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego²⁸.

Del diagnóstico presentado para el caso de Bogotá, se desprenden varias conclusiones que tienen importantes implicaciones en materia de política pública:

- En Bogotá la violencia instrumental es más preponderante que la impulsiva. La violencia cotidiana, rutinaria y baladí de la capital, fruto de la intolerancia, en ningún caso sobrepasa la barrera de los diez homicidios por cien mil habitantes. Lo que predomina en Bogotá es la dimensión instrumental, los homicidios producto de atracos y ajustes de cuentas, la cual exhibiría una tasa del orden de los treinta homicidios por cien mil habitantes que, por sí sola y como promedio agregado para la capital, ya es preocupante. Las medidas de prevención de la vio-

27 En Bogotá, desde 1995 se han adoptado medidas de esta índole como la llamada Ley Zanahoria, que restringe el horario para la venta y consumo de alcohol, y como el denominado Plan Desarme, con el cual se restringe el porte de armas de fuego los fines de semana y festivos y se hacen campañas invitando a la población a entregar sus armas.

28 Evaluaciones preliminares sobre las medidas de restricción al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en Bogotá, indican que estos controles han tenido un impacto bastante moderado sobre la tendencia de homicidios de la ciudad, contrariamente a lo que ha sostenido públicamente la Administración Distrital (Llorente et al. 2000).

lencia homicida no deberían seguir orientadas exclusivamente a aquellas manifestaciones que aparecen como las menos protuberantes.

- Los homicidios en Bogotá están concentrados en unos pocos focos críticos. Las muertes violentas en Bogotá están altamente concentradas en unos pocos focos críticos, que son persistentes en el tiempo. Estos focos, además, se pueden asimilar a un escenario de difusión contagiosa de los homicidios, al converger en ellos alta intensidad y concentración de la violencia con presencia de estructuras criminales. Frente a esta situación, el diagnóstico de la violencia predominantemente impulsiva y difusa pierde aún más sentido. Como también lo pierde la justificación y la pertinencia de las medidas, supuestamente preventivas, dirigidas a toda la población, a tratar de cambiar sus actitudes, o su cultura, o sus hábitos de esparcimiento. Claramente, al nivel de los agresores, el grueso de la violencia en la capital no es un problema de todos los bogotanos, ni siquiera de muchos de ellos. Las medidas orientadas a disminuir la violencia no pueden seguir pasando por alto esta realidad.
- ¿Cultura de la violencia? La dinámica de la violencia en Bogotá desde la década del noventa, según la cual en el término de diez años se duplicaron las tasas de homicidio para luego reducirse a la mitad, y el hecho de que las altas tasas se circunscriban a unas pocas zonas, parece poco compatible con la idea de una violencia determinada culturalmente. Cualquier definición de cultura²⁹, lleva implícita no solamente la noción de largo plazo sino de cambios que, cuando se dan, son lentos y graduales. No parece razonable sugerir que una misma generación pueda sufrir más de un ‘cambio cultural’ de importancia a lo largo de su vida, ni mucho menos dos transformaciones de sentido opuesto. Cabría preguntarse entonces: ¿Cuál puede ser la definición de ‘cultura de la violencia’ compatible con tal heterogeneidad espacial o con un aumento y una reducción importantes en una sola década? ¿Se consolidó rápidamente, y en unos cuantos barrios de la ciudad, una cultura violenta para luego, también de manera acelerada, desvanecerse? Vale la pena recordar que lo que ha sido reconocido como un cam-

29 Incluso la definición adoptada por analistas de la violencia en Colombia: “El conjunto de normas, actitudes, valores y creencias transmitidos, aprendidos y compartidos por un grupo social que le da coherencia a la manera como sus miembros, o un subgrupo de ellos, actúan, interpretan y responden a las circunstancias” (Duque y Klevens 2000: 190).

bio importante en las actitudes hacia la violencia, la ‘pacificación’ de las costumbres en Europa occidental descrita por Norbert Elías, fue un proceso de varios siglos y en una sola dirección, no de una década y en dos sentidos diferentes. Además, no se trató nunca de un proceso circunscrito a unos pocos lugares.

- Los pocos lugares muy violentos de la ciudad lo son en todos los sentidos. Geográficamente, las dos grandes categorías de la violencia —la impulsiva y la instrumental— están no sólo asociadas entre sí, sino además, altamente correlacionadas con aquellos homicidios donde la información es insuficiente para establecer un posible móvil. Esto indica que los pocos lugares muy violentos en la ciudad lo son en todos los sentidos. La evidencia sobre esta asociación es insuficiente para apoyar la tesis que, como una extensión de la teoría de la intolerancia, plantea que de las expresiones impulsivas menos graves —violencia doméstica— se va escalando hacia manifestaciones como las riñas en los bares con resultados fatales y después al crimen organizado. Esta asociación simplemente lo que estaría indicando es que en los pocos focos con alta incidencia de violencia organizada, también es alto el nivel de riñas que resultan fatales, así como de homicidios de causa desconocida. En términos de política pública, esto implicaría que el control de las estructuras criminales existentes en la ciudad sería, además, una buena manera de prevenir homicidios impulsivos, en especial aquellos originados en riñas.
- La tesis sobre las ‘causas objetivas’ de la violencia no reciben un respaldo significativo de los datos disponibles para Bogotá. La asociación entre las tasas de homicidio y cualquiera de los indicadores analizados de las condiciones sociales es, en el mejor de los casos, imperceptible. Las historias persistentes sobre los flujos de población migrante, y más recientemente de desplazados, como la fuente primaria de los problemas de violencia no se corroboran con la evidencia disponible. Para los indicadores de presencia del Estado, la asociación es incluso contraria a la esperada: las zonas mejor atendidas por el sector público son por lo general más violentas que las abandonadas. A la luz de estos resultados, parecería poco pertinente seguir confundiendo las nociones de necesidades, o derechos, no satisfechos, incluso la protesta social, con la de violencia. Y en materia de política pública sería recomendable

que tampoco se confundan las probablemente crecientes responsabilidades públicas en aliviar y satisfacer esas necesidades con la labor, más específica, de prevenir la violencia homicida.

En fin, lo que se observa es que el diagnóstico público sobre el homicidio en un centro urbano como Bogotá, no puede seguir ignorando la violencia que se genera a partir de las estructuras criminales que operan en la ciudad. En este sentido, parece pertinente que en el diseño de las políticas preventivas, se tome como punto de partida el control de estas estructuras a efectos de recuperar un umbral mínimo de seguridad pública en sectores críticos de la ciudad, donde la violencia ha sido intensa de manera persistente. En una de las revisiones más ambiciosas recientemente efectuada sobre los programas de prevención del crimen en los Estados Unidos durante los últimos treinta años (Sherman et al. 1998), se concluye que el grado de violencia de un determinado lugar o comunidad hacia donde se estén orientado iniciativas preventivas, es un aspecto crítico para la eficacia de las mismas en términos de reducción del crimen. En esta medida, se sugiere precisamente la recuperación de un cierto nivel de seguridad, particularmente a través de actividades focalizadas de control, el cual, una vez logrado, permitiría incrementar la eficacia de las acciones en los otros campos sustantivos para la prevención del crimen: la familia, las comunidades, las escuelas y la fuerza laboral.

Resulta pertinente, entonces, un cambio de enfoque que permita pasar de las políticas generales que buscan incidir sobre el conjunto de los ciudadanos, hacia políticas que aborden los fenómenos de violencia de manera focalizada geográficamente, con el objeto de identificar aquellos factores de riesgo peculiares de las zonas donde la violencia es intensa y persistente.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá
1996 Plan Desarme. Bogotá: Imprenta Distrital.
-
- 1997 Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia. Bogotá: Imprenta Distrital.
-
- 1997a Seguridad y Violencia en Santa Fe de Bogotá. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Arriagada, I. y L. Godoy
1999 *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile: Naciones Unidas y CEPAL - Serie Políticas Sociales.
- Buvinic, M.; A. Morrison y M. Shifter
1999 *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*. Washington D.C.: BID - Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison
1999 *Notas técnicas. Prevención de la violencia*. Washington D.C.: BID.
- Cohen, J. y G. Tita
1999 Diffusion in Homicide: Exploring a General Method for Detecting Spatial Diffusion Processes. En: *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 15, No. 4.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia
1987 Colombia: violencia y democracia. Informe presentado al Ministerio de Gobierno. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Concha y Espinosa
1997 *La violencia en Colombia: Dimensiones y políticas de prevención y control. Lesiones personales no fatales*. Cali: Cisalva-Universidad del Valle (mimeo).
- Departamento Nacional de Planeación
1998 *La paz: el desafío para el desarrollo*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación.

Duque, L. F. y J. Klevens

- 2000 Creencias, actitudes y prácticas asociadas con la violencia en Bogotá. En: *Coyuntura Social* No. 22. Bogotá: Fedesarrollo e Instituto SER de Investigación.

1997 *Estudio de epidemiología de la violencia en Santa Fe de Bogotá*. Informe técnico presentado a Colciencias. Bogotá: Mimeo.

Echandía, C.

- 2000 Geografía de la violencia homicida en Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 2. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDÉS y Alcaldía de Bogotá.

-
- 1999 El conflicto armado y las manifestaciones de violencia en las regiones de Colombia. Bogotá: Presidencia de la República, Observatorio de Violencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

-
- 1997 Dimensión regional del homicidio en Colombia. En: *Coyuntura Social*, No. 17. Bogotá: Fedesarrollo e Instituto SER de Investigación.

-
- 1995 Dimensión económica de la violencia y de la criminalidad. En: *Problèmes d'Amérique Latine*, No. 16. Paris.

-
- 1992 Violencia y desarrollo en el Municipio Colombiano. En: *Boletín Estadístico*, No.476. Bogotá: DANE.

Fajnzylber, P.; D. Lederman y N. Loayza

- 1999 Inequality and Violent Crime. Documento de trabajo preparado dentro del proyecto: Crimen y violencia en América Latina, auspiciado por el Banco Mundial. Mimeo.

Gaviria, A.

- 1999 *Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia*. Washington D.C.: BID. Mimeo.

Jimeno, M. e I. Roldán

- 1996 *Las sombras arbitrarias. Violencia y autoridad en Colombia*.

- Bogotá: Editorial Universidad Nacional.
- Jonson, E. y E. Monkkonen (eds.)
1996 *The Civilization of Crime. Violence in Town & Country since the Middle Ages*. Urbana: University of Illinois Press
- Klevens, J.; J. Roca; O. Restrepo y A. Martínez
1999 *Risk Factors for Adult Male Criminality in Colombia*. Bogotá: Universidad Javeriana. Mimeo.
- Klevens, J. y J. Roca
1999 Nonviolent Youth in a Violent Society: Resilience and Vulnerability in the Country of Colombia. En: *Violence and Victims*, Vol. 14 No. 3.
- Klevens, J.
1998 Violencia y delincuencia. Factores de riesgo y medidas de prevención. En: *Lesiones de causa externa. Factores de riesgo y medidas de prevención*. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- Levinson, D.
1989 *Family Violence in Cross-Cultural Perspective*. Newbury Park. C.A.: Sage. Citado por Klevens (1998).
- Londoño, J. L. y R. Guerrero
1999 Violencia en América Latina: Epidemiología y costos. Washington: BID – *Serie Documentos de Trabajo de la Red de Centros*, No. 375.
- Llorente, M. V.
2000 Circunstancias de los homicidios en Bogotá y perfil de las víctimas: Una aproximación. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 5. Bogotá: Paz Pública-CEDE- UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.
- Llorente, M. V.; J. Núñez y M. Rubio
2000 Efecto de los controles al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego sobre los homicidios en Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 6. Bogotá: Paz Pública-CEDE- UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

Niño, S.; N. Lugo; C. Rozo y L. Vega

- 1998 *Los territorios del miedo en Santa Fe de Bogotá*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Observatorio de la Cultura Urbana e Instituto Colombiano de Antropología.

Paz Pública

- 2000 Escenarios del crimen en los barrios y localidades de Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 1. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

-
- 2000a Caracterización de la violencia homicida en dos localidades de Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 3. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

-
- 1997 Mitos del homicidio en Colombia. Carta No. 1. Bogotá: Paz Pública-CEDE- Universidad de Los Andes.

Presidencia de la República

- 1993 Seguridad para la gente. Segunda fase de la estrategia nacional contra la violencia. Bogotá, octubre.

Reis y Roth

- 1993 Understanding and Preventing Violence.

Rubio, M.

- 2000 Estudio interpretativo de la violencia homicida en Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 4. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

-
- 1999 *Crimen e impunidad: Precisiones sobre la violencia*. Bogotá: Tercer Mundo Editores y CEDE.

-
- 1999a La justicia en una sociedad violenta. En: Deas, M. y M. V. Llorente (eds.)

- (1999) *Reconocer la guerra para construir la paz*. Bogotá: Norma, Cerec, Uninades.

-
- 1998 Casos juzgados. Análisis de una encuesta de sentencias penales en cuatro ciudades colombianas (1995-1996). Informe final de investigación, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.
-
- 1997 De las riñas a la guerra. Hacia una reformulación del diagnóstico de la violencia en Colombia. En: *Coyuntura Social*, No. 17. Bogotá: Fedesarrollo e Instituto SER de Investigación.
- Rubio, M. y M. V. Llorente
- 2000 Procesos sobre homicidios en Bogotá. Análisis estadístico de una muestra de expedientes en juzgados penales y unidades de fiscalía en Bogotá. Investigación: *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Documento de trabajo No. 7. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.
- Sánchez, F. y J. Núñez
- 2000 *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: El caso de Colombia*. Bogotá: CEDE-Universidad de Los Andes. Mimeo.
- Sarmiento, A.
- 1999 Violencia y equidad. En: *Planeación y desarrollo*, Vol. XXX No. 3. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Sherman, L.; D. Gottfredson; D. MacKenzie; J. Eck; P. Reuter y S. Bushway
- 1998 Preventig Crime: What Works, What Doesn't, What's Promising. A Report to the United States Congress". <http://www.njrs.org/works/index.htm>.
- Spienburg, Pieter
- 1996 Long-term Trends in Homicide: Theoretical Reflections and Dutch Evidence, Fifteenth to Twentieth Centuries. En: Johnson y Monkkonen (1996).
- Wellford, C. y J. Cronin
- 1999 *An Analysis of Variables Affecting the Clearance of Homicides: A Multistate Study*. Justice Research and Statistics Association. <http://www.jrsa.org/>