BOGOTÁ: ANATOMÍA DE UNA TRANSFORMACIÓN

Políticas de seguridad ciudadana

1995-2003

Diseño de cubierta: Miguel Fernando Serna Jurado
Fotografía: “Hip Hop al Parque 2003”, tomada por Gerard Martin

BOGOTÁ: ANATOMÍA DE UNA TRANSFORMACIÓN

Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003

Gerard Martin
Miguel Ceballos

INVESTIGADORES ASOCIADOS

Constanza Ariza
Rodrigo Valencia de la Roche
Juan Carlos García
Claudia Gómez
Ricardo Valencia
Rocío Mariño

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo otorgado por la USAID "Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional" Bogotá, y el Programa Colombia de la Universidad de Georgetown, bajo los términos del contrato RX 2710-819-PUJ-2

Las opiniones expresadas son propias de los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Bogotá: anatomía de una transformación.
Políticas de seguridad ciudadana 1995-2003
ISBN: 958-683-750-5

Reservados todos los derechos
© Gerard Martin
© Miguel Ceballos Arévalo
© Alcadía Mayor de Bogotá D. C., Secretaría de Gobierno
© United States Agency for International Development (USAID)
© Georgetown University, Colombia Program

Editorial Pontificia Universidad Javeriana
Transversal 4 Nº 42-00, primer piso,
edificio Rafael Arboleda, S.J., Bogotá, D. C.
Dirección:
Selma Marken Farley
Coordinación editorial:
Alfredo Duplat Ayala
Coordinación de autoedición:
Miguel Fernando Serna Jurado
Corrección de estilo:
Gustavo Patiño Díaz
Autoedición:
Editorial Precolombi – David Reyes

Primera edición: diciembre 2004
Número de ejemplares: 2000
Fotomecánica e impresión: Javegraf

CONTENIDO

Agradecimientos 15
Prólogo de Antanas Mockus 21
Prólogo de Arturo Valenzuela 25
Introducción 29
La dimensión local en la agenda de la seguridad ciudadana 29
Antecedentes, objetivo y alcance de este libro 35
Metodología de la investigación 40
Estructura del libro 41

Capítulo 1
Bogotá en el siglo XX: de aldea a ciudad 43
1.1 Bogotá durante el siglo XIX 44
1.2 Modernización y urbanización (la primera parte del siglo XX) 47
1.3 Hacia una política urbana (1940-1950) 49
1.4 Primer período de excelencia en la gestión (1958-1974) 55
1.5 Politiquería, corrupción y desintegración social (decenios de 1970 y 1980) 61
1.6 Ciudad insegura, ciudad mal amada (1986-1994) 65
1.7 Conclusión 69

Capítulo 2
Tendencias demográficas y socioeconómicas en Bogotá (1995-2003) 75
2.1 Caracterización demográfica de Bogotá 76
2.2 Distribución de la población en la ciudad de Bogotá 79
2.3 La población desplazada y su impactodemográfico en Bogotá 81
2.4 Pobreza y aspectos socioeconómicos en Bogotá 82
2.5 Actividad económica 88
2.6 El mercado laboral 90
2.7 Reflexiones finales 94

Capítulo 3
La evolución de la seguridad en Bogotá (1977-2003) 97
3.1 El auge de la inseguridad en Colombia y Bogotá (1977-1991) .. 98
3.2 Políticas de gobierno nacional frente a la crisis de seguridad nacional 103
3.3 El manejo de la crisis y la mejoría en la seguridad a partir de 1991 107
3.4 La evolución de los indicadores de seguridad en Bogotá (1991-2003) 110

3.5 Evolución de las muertes por accidentes de tránsito en Bogotá (1995-2003) 115
3.6 Terrorismo 118
3.7 El panorama criminológico en las localidades de Bogotá 121
3.8 Conclusión 124
Anexos mapas localidades y criminalidad (1999, 2001 y 2003) 128
experto invitado 131
Bogotá: la nueva vida urbana en una ciudad reconquistada 131

Capítulo 4
Los alcaldes de Bogotá y la visión de seguridad ciudadana de sus planes de desarrollo (1995-2003) 139
4.1 Perfil de los alcaldes de Bogotá (1995-2003) 141
4.2 Rasgos comunes de los alcaldes de Bogotá (1995-2003) 146
4.3 Marco conceptual en los planes de desarrollo del Distrito Capital (1995-2003) 148
4.4 Ejes temáticos de los tres planes de desarrollo 149
4.5 Observaciones finales 169

Capítulo 5
Fortalecimiento institucional y normativo en el tema de seguridad y convivencia en la ciudad de Bogotá (1995-2003) 173
5.1 marco legal del Distrito Capital 175
5.2 Atributos legales del alcalde mayor de Bogotá en los temas seguridad y convivencia 178
5.3 Progresiva institucionalización del tema seguridad en el ámbito distrital 184
5.4 Espacios de coordinación institucional de las políticas distritales de seguridad 196
5.5 Plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia 202
5.6 Contribuciones del Concejo Distrital frente al tema de seguridad 204
5.7 Participación ciudadana en el ámbito municipal en materia de seguridad 206
5.8 Recursos distritales para la seguridad 208
5.9 El nuevo Código de Policía de Bogotá 209
5.10 Conclusión 212

Capítulo 6
El Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia de Bogotá (SUIVD) 219
6.1 Prevenir basándose en el uso estratégico de la información ... 221
6.2 Historia institucional del SUIVD 221

6.3 Objetivos del SUIVD 225
6.4 Fuentes de información sobre criminalidad y accidentalidad disponibles en el Distrito Capital 227
6.5 Características operativas del SUIVD 242
6.6 El SUIVD como generador de conocimiento 250
6.7 Conclusión 254
Experto invitado 259
Los desafíos que quedan 259

Capítulo 7
Urbanismo con fines sociales y su contribución al mejoramiento de la seguridad en Bogotá (1995-2003) 263
7.1 Decir "basta": la reposición del tema urbanístico 264
7.2 El enfoque de Mockus: obras con saldo pedagógico y la intervención en la carrera quince 267
7.3 Características de la intervención en el espacio público, durante la administración de Peñalosa 271
7.4 La reinstitucionalización de las políticas urbanísticas 279
7.5 Restricción del uso del carro 286
7.6 Introducción del sistema de transporte masivo: Transmilenio ... 287
7.7 Construcción y rehabilitación de parques 291
7.8 Mantenimiento y vigilancia de los parques 296
7.9 Recuperación, creación y ampliación de andenes 303
7.10 Promoción del uso de la bicicleta 305
7.11 Recuperación y creación de alamedas 309
7.12 Desmarginación 311
7.13 Bibliotecas públicas para zonas periféricas 313
7.14 Recuperación del centro histórico de la ciudad 314
7.15 Recuperación del humedal Juan Amarillo 326
7.16 Observaciones finales sobre urbanismo y seguridad 330

Capítulo 8
Políticas distritales en bien del fortalecimiento de la Policía Metropolitana de Bogotá (1995-2003) 337
8.1 La crisis de la Policía Nacional 339
8.2 Reformas a la Policía 342
8.3 Estructura de la Policía Nacional y su pie de fuerza 350
8.4 Estructura de la Policía Metropolitana de Bogotá 352
8.5 Pie de fuerza de la Policía en Bogotá (1991-2003) 358
8.6 Relaciones entre alcaldes y Policía (1995-2003) 359
8.7 Gestión admirable del Fondo Distrital de Seguridad y Vigilancia 361
8.8 Mejora de los centros de atención inmediata (CAI) 366
8.9 Eliminación de los "Azules" y creación de Policía de Tránsito 369

8.10 Creación de la Policía Comunitaria en Bogotá 370
8.11 Creación de frentes de seguridad local (desde 1996) 376
8.12 Escuelas de seguridad ciudadana 378
8.13 Creación de zonas seguras en Bogotá (desde 2001) 380
8.14 Capacitación complementaria de la Policía en Bogotá 385
8.15 Conclusión 394

Capítulo 9
Políticas distritales de inversión social (1995-2003) 401
9.1 Evolución del marco jurídico nacional para la lucha contra la pobreza 402
9.2 Planes de desarrollo distrital e inversión social (1995-2003) .. 405
9.3 Incrementos en la inversión pública (1995-2003) 407
9.4 Incremento en la inversión social en Bogotá (1995-2003) 411
9.5 Incremento en la inversión en educación primaria y secundaria en Bogotá (1995-2003) 418
9.6. Educación Inicial 424
9.7 Incremento en la inversión en salud 425
9.7 El impacto de la inversión social 429
9.8 Conclusiones 432

Capítulo 10
Políticas distritales para atender población vulnerable (1995-2003): habitantes de la calle, pandilleros y trabajadoras sexuales 437
Introducción 438
10.1 ¿Quiénes son los habitantes de la calle en Bogotá? 439
10.2 ¿Quiénes son los pandilleros en Bogotá? 441
10.3 El Idipron: protección a jóvenes habitantes de la calle y pandilleros 442
10.4 Misión Bogotá y sus guías cívicos 453
10.5 Otros programas distritales para jóvenes en riesgo 463
10.6 Hacia una política social e integral de juventud 473
10.7 La atención a adultos en situación de alta vulnerabilidad por parte del DABS 477
10.8 Atención a los ciudadanos y ciudadanas adultos, habitantes de la calle (2001-2003) 483
10.9 Políticas distritales de atención a trabajadoras sexuales 488
10.10 Observaciones finales 494

Capítulo 11
Promoción de comportamientos seguros y de una cultura ciudadana en Bogotá (1995-2003) 501
11.1 El cambio de comportamientos 504
11.2 Promover comportamientos seguros 508

11.3 Promoción de la movilidad segura 514
11.4 Programas y campañas de movilidad y prevención vial (1995- 2003) 522
11.5 Creación de un observatorio de movilidad 531
11.6 Restricción al uso de la pólvora 532
11.7 Campañas de desarme y la consejería para la vida sagrada 536
11.8 El disfrute pacífico de eventos en el espacio público 543
11.9 Emisoras escolares para mejorar la convivencia 544
11.10 La ciudad de los niños y las niñas: ciudad imaginada 548
11.11 Conclusiones 552

Capítulo 12
Ampliación de la oferta en mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC) en Bogotá (1995-2003) 557
12.1 Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en Colombia 559
12.2 La conciliación extrajudicial en Bogotá 566
12.3 La conciliación extrajudicial ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias 578
12.4 La mediación 584
12.5 Los jueces de paz en el país y en Bogotá 587
12.6 Las casas de justicia 591
12.7 Sostenibilidad de la oferta de MARC en Bogotá 593
12.8 Conclusión 596

Capítulo 13
La Unidad Permanente de Justicia, la Cárcel Distrital y la libertad asistida para el menor infractor 601
13.1 El proceso penal en Colombia 602
13.2 La introducción del sistema penal acusatorio 608
13.3 La creación de la Unidad Permanente de Justicia (UPJ) 609
13.4 Modernización de la Cárcel Distrital en Bogotá 617
13.5 Políticas de protección al menor de edad infractor en Bogotá20 628
13.6 Conclusiones 638

Capítulo 14
Enfrentando el terrorismo en Bogotá: estrategias antiterrorismo y resistencia civil 643
4.1 Estrategias urbanas de las FARC sobre Bogotá 647
14.2 Los grupos de autodefensa en el Distrito Capital 653
14.3 Criminalidad organizada en la ciudad 654
14.4 La quinta división del Ejército 655
14.5 La Policía Metropolitana frente al riesgo de terrorismo 657

14.6 Jornadas y acciones de resistencia civil (2002-2003) 659
14.7 Conclusiones y observaciones finales 667

Capítulo 15
Conocer, medir y monitorear (1995-2003) 671
15.1 Antecedentes 672
15.2 El Observatorio de Cultura Ciudadana 676
15.3 Producción de conocimiento sobre espacio público y gestión pública 682
15.4 Sistema de medición de la cultura ciudadana 2001-2003 683
15.5 Sistema Distrital de Información (SDI) 687
15.6 Bogotá cómo vamos: la sociedad civil como monitor 688
15.7 Centros académicos y conocimiento sobre Bogotá 695
15.8 Simposios y otras actividades de difusión del conocimiento 697
15.9 El uso del conocimiento 698

Capítulo 16
Conclusiones 703
16.1 Observaciones preliminares 704
16.2 Impacto de factores demográficos 705
16.3 El impacto de los factores nacionales 706
16.4 Liderazgo y planeación programática 708
16.5 La prioridad de la seguridad ciudadana 710
16.8 Inseguridad y pobreza 715
16.9 Apoyo local para la reforma de la Policía Nacional 717
16.10 Espacio y transporte público de calidad 718
16.11 Parques, recreación y cultura 720
16.12 Ciudadanía y derecho 722
16.13 Servicios alternativos de resolución de conflictos 723
16.14 Programas para poblaciones en riesgo 724
16.15 Dignificar la justicia punitiva 727
16.16 Atención a menores sindicados o en proceso de judicialización .. 729
16.17 Análisis y conocimiento 730
16.18 departamentos y municipios seguros 731

Listado entrevista 735

Bibliografía 743
Acuerdos, Decretos, Leyes y Sentencias 765
Páginas web consultadas: 770

Así como hay fenómenos que compulsan al desaliento
y a la desesperanza, no vacilamos un instante
en señalar que el talento colombiano será capaz
de avanzar hacia una sociedad más igualitaria,
más justa, más honesta y más próspera.

GUILLERMO CANO
Medellín 1925 – Bogotá 1986

AGRADECIMIENTOS

Los directores del estudio agradecemos la confianza y generosidad prestada por el ex alcalde mayor de Bogotá, Antanas Mockus, para poder realizar esta investigación con toda libertad, al abrirnos todas las puertas para visitar las dependencias de las diferentes instituciones distritales, conocer los programas impulsados por la Administración, realizar entrevistas con funcionarios y confrontar diferentes interpretaciones sobre el éxito de las políticas impulsadas en materia de seguridad y convivencia ciudadana en Bogotá. Asimismo, agradecemos las varias entrevistas que Antanas Mockus generosamente nos concedió en Bogotá y Washington, así como su presentación en la Universidad de Georgetown y posterior participación y apoyo en el foro internacional "Aprendiendo con Bogotá", realizado en la Universidad de Georgetown en noviembre 2003, en la ciudad de Washington D. C.

Agradecemos también al ex alcalde Enrique Peñalosa, quien prestó todo su apoyo a la investigación; nos acercó a quienes habían sido funcionarios de su Administración; nos hizo acompañarlo en un recorrido en bicicleta por las ciclorrutas de Bogotá, para mostrarnos el proceso de transformación desde su punto de vista; a mediados de 2003 participó en una conferencia sobre Bogotá, en el contexto de las reuniones de trabajo que sobre Colombia realiza nuestro programa de investigación en la Universidad de Georgetown; nos concedió de nuevo una entrevista en la ciudad de Nueva York, y participó en el foro "Aprendiendo con Bogotá", en la Universidad de Georgetown.

Agracedemos también la cooperación del ex alcalde Paul Bromberg, quien reemplazó a Antanas Mockus durante el último año de su primera Administración, por la entrevista que nos concedió, así como por el apoyo que nos brindó en la búsqueda documental para nuestro libro.

Para nosotros como investigadores fue de gran importancia y utilidad el compromiso y la constante cooperación por parte de Hugo Ace-

ro, dada su larga experiencia en las administraciones de Mockus y de Peñalosa, primero como consejero y, posteriormente, como subsecretario de Gobierno para Asuntos de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

De la misma manera, fue crucial el apoyo brindado por el equipo del Sistema Unificado de Información y Vigilancia Distrital (SUIVD), en particular la asistencia del Carlos Álvarez, el coronel (r) Jairo Hernando Ricaurte Rozo y Sonia Cardona, con quienes también hemos tenido la oportunidad de compartir las lecciones aprendidas del SUIVD y del modelo Bogotá durante proyectos de apoyo técnico en la creación de sistemas de información en violencia y delincuencia en distintas ciudades del país, a través de nuestro programa de fortalecimiento de la gobernabilidad local en Colombia, como parte de la Universidad de Georgetown.

También fueron vitales el respaldo de la secretaria de Gobierno de la segunda administración de Mockus, Soraya Montoya; las contribuciones de Héctor Riveros, secretario de Gobierno durante la administración de Peñalosa; así como el apoyo de Juan Manuel Ospina, secretario de Gobierno, y Carlos José Herrera, subsecretario de Gobierno para Asuntos de seguridad y Convivencia Ciudadana, de la actual administración del alcalde Luis Eduardo Garzón.

Agradecemos también la participación de cada uno de los tres secretarios de Gobierno mencionados en el simposio "Aprendiendo con Bogotá", en Washington, en noviembre de 2003. Agradecemos el apoyo y la contribución de otros funcionarios de la Secretaría de Gobierno de la segunda administración de Mockus, en particular Fridole Baillen, Roberto Moncada, Gerardo Burgos y Ernesto Matallana, director del Fondo Distrital de Vigilancia y Seguridad durante la segunda administración de Mockus. Especial agradecimiento para Estela Baracaldo por sus aportes al Capítulo 8, en cuanto a la capacitación adicional a la Policía Metropolitana por parte de la Secretaría de Gobierno Distrital.

Agradecimientos especiales se dirigen también a Rocío Londoño, directora del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (2001-2003); a Gabriel Suárez, director del Observatorio Urbano de la misma instancia, durante el mismo período; a Leonardo Esteban Riaño, director de la Cárcel Distrital, y a su equipo, Claudia Vásquez, Claudia Carrizosa y Claudia Peñaranda, por sus generosas y constructivas observaciones sobre los capítulos 10 y 11 en particular.

Agradecemos al general Jorge Daniel Castro Castro, quien en su calidad de director de la Policía Metropolitana de Bogotá y, después, como director general de la Policía Nacional, nos dio todo su apoyo y el de su equipo para tener de primera mano la información que requerimos de su institución. Una expresión de sincero agradecimiento para Pablo Casas del Observatorio del Delito de la Cámara de Comercio de Bogotá, para Ángela Guerrero y su equipo de la Unidad Permanente de Justicia (UPJ), para el padre Javier de Nicoló y para Leandro Ramos, del Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron), quien generosamente revisó la sección sobre el Idipron.

También a Luis Spath y su equipo del Centro de la 32 del Idipron; a Ángela María Robledo y su equipo del Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS); a Gustavo Montaño y colegas de Renovación Urbana en el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU); a María Victoria Llorente y Fabio Sánchez del programa "Paz pública", de la Universidad de los Andes; a Alberto Castañeda del CIDER de la Universidad los Andes, por su generosa revisión del capítulo sobre inversión social, y a Jaime Ruiz, por las tantas salidas en bicicleta para visitar la ciudad.

Por su apoyo en el tema urbanístico, agradecemos a Clemencia Escallón y Fernando Molina de la Universidad de los Andes, a Alberto Escobar de la Corporación La Candelaria y al arquitecto Fernando Cortes de la Universidad Nacional de Colombia. Agradecimientos también a Ricardo Serrano, quien contribuyó como consultor de la investigación en una revisión del capítulo sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Para nosotros como investigadores fue básico poder adentrarnos durante los meses de la investigación (agosto de 2003-mayo de 2004) detrás de las fachadas de los edificios de la Administración Distrital y encontrar a los funcionarios involucrados de manera directa o indirecta con el tema de seguridad ciudadana. Esto nos permitió entender mejor cómo opera la Alcaldía en la gestión cotidiana de los diferentes programas. Agradecemos a cada uno de los funcionarios que nos abrieron las puertas y que nos presentaron sus experiencias, visiones e interpretaciones, y nos cedieron tanto parte de su tiempo como el conocimiento compartido en este esfuerzo de anatomía institucional. Al final del libro

incluimos un listado completo de las personas que tuvimos el honor de entrevistar.

Agradecemos a Adalgiza Reyes como interventora del convenio suscrito entre la Secretaría del Gobierno Distrital y la Universidad de Georgetown, por su paciencia y valioso apoyo para su ejecución y finalización.

Agradecemos en particular el compromiso, la seriedad y la creatividad de cada uno de los investigadores contratados durante el segundo semestre de 2003, para apoyar el trabajo de campo y la redacción de primeros borradores de los capítulos: Constanza Ariza y Juan Carlos García (para los capítulos 9, 10, 11 y 15), así como Rodrigo Valencia de la Roche y Claudia Gómez (para los capítulos 5, 7, 12 y 13). Juan Carlos García también contribuyó al Capítulo 14 y al Capítulo 8, y cumplió, junto con Claudia Gómez, el papel de secretariado técnico durante el trabajo de campo. Agradecimientos para Sergio Prado Ríos, quien elaboró, como consultor, un borrador avanzado del Capítulo 2.

Agradecemos a todo nuestro equipo del Programa Colombia de la Universidad de Georgetown, y en particular a Ricardo Valencia (de nuestras oficinas en Bogotá y Cali), quien contribuyó con entrevistas, visitas de campo y la escritura del Capítulo 8, así como a la selección del material fotográfico y a la revisión y preparación del informe final para la Alcaldía de Bogotá; a Adriana Colmenares (de nuestra oficina en Bogotá), por el trabajo de coordinación logística durante la investigación de campo, el seguimiento jurídico y administrativo del convenio y la coordinación con la Editorial Pontificia Universidad Javeriana durante la preparación de este libro; a Sofía Quiroga, Juan Felipe Chamorro y Janeth Patricia Muñoz, por su invaluable apoyo desde nuestra oficina en Bogotá.

Especial agradecimiento para Rocío Mariño (de nuestra oficina en Washington D. C.), por su apoyo en el arduo trabajo de revisión de cada uno de los capítulos, en la preparación final de la bibliografía y en el seguimiento administrativo y logístico al convenio suscrito entre la Secretaría de Gobierno de Bogotá y la Universidad de Georgetown para la realización de esta investigación; a Juliana García Vargas, de la Maestría en Estudios Latinoamericanos de Georgetown, pasante de nuestra oficina en Washington, por su contribución a la elaboración de la bibliografía.

Agradecemos a la Universidad Javeriana, por su apoyo logístico para nuestra oficina y su personal; a Mary Schniedel, de la Universidad de Georgetown, por la administración financiera de los recursos del convenio con la Alcaldía Mayor de Bogotá, y a Arturo Valenzuela, director del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Edward E. Walsh School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown, cuyo apoyo ha sido fundamental para nuestro programa desde su fundación, así como esencial para la realización de nuestra investigación y del simposio internacional "Learning with Bogotá", en noviembre de 2003.

Especial agradecimiento para Thomas Johnson, Bruce Abrams y Cristina Barrera, de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), organismo financiador de esta investigación a través del Programa Colombia de la Universidad de Georgetown, quienes prestaron su interés y apoyo continuo a la investigación.

Queremos con afecto agradecer a nuestras esposas, hijas e hijos, quienes paciente y generosamente aceptaron nuestra dedicación adicional de tiempo, para poder completar en horas nocturnas y fines de semana esta anatomía de la transformación de Bogotá.

Agradecemos también a la ciudad misma por el optimismo y el ánimo que inspira, aun en medio de los enormes desafíos que enfrenta, y, finalmente, a los ciudadanos que en ella viven y trabajan, quienes en últimas han sido y serán los actores principales de Bogotá y de su futuro.

PRÓLOGO DE ANTANAS MOCKUS

Dimensionar los éxitos de Bogotá en materia de seguridad en los años 1995-2003 y explorar de manera amplia sus posibles causas es el propósito de este atractivo trabajo adelantado en la Universidad de Georgetown en el marco del Programa Colombia.

Diez años atrás la disputa era entre enfoques en cuanto a lo que se debía hacer. Hoy la controversia es mucho más amable y se da en torno a las preguntas de qué funcionó y de cómo consolidar las mejorías.

Normalmente, la seguridad no se ve como responsabilidad de los gobernantes locales ni de los ciudadanos. La opinión y los líderes suelen reaccionar ante la inseguridad pidiendo reducir la impunidad legal. Y el punto no es irrelevante. Sin embargo, la experiencia de Bogotá muestra que la impunidad moral –derivada de deficiencias de la educación en lo cognitivo y emotivo– y sobre todo la impunidad social –ligada a la indiferencia o a la aprobación cultural de comportamientos contrarios a las normas– también cuentan y también pueden ser combatidas.

Ahora bien, no todo comportamiento seguro nace del miedo a la sanción. Por el contrario, muchas veces consideraciones de racionalidad llevan a obedecer muchas normas por simple autointerés o por reconocer en la norma su carga de solidaridad y su contribución al aseguramiento de los derechos propios y ajenos. La admiración por la ley, por lo que la ley ha permitido lograr, por la forma en que la ley se elabora y se aplica, es una fuente no despreciable de legitimidad y por tanto de eficacia jurídica. Si los llamados operadores jurídicos, los funcionarios públicos que para ejercer sus funciones necesitan cumplir y asegurar el cumplimiento de las normas, comprenden las razones de ser de la ley, cabe esperar que los efectos sean muy distintos a si buscan hacerla cumplir por ser la ley. De ahí el rol destacadísimo que pudo tener el mejorar la cualificación de funcionarios, sobresaliendo la capacitación de policías.

La construcción de confianza que se ha adelantado en Bogotá se basa también en más autorregulación moral –de cada funcionario, de cada ciudadano– y mejor mutua regulación –entre funcionarios, entre ciudadanos y funcionarios y entre ciudadanos– Desde los mimos hasta Misión Bogotá, desde las tarjetas hasta la rendición de cuentas, la sociedad descubrió que no es tan cierto aquello de que "la letra con sangre entra". Por el contrario, aprendimos a aprender por las buenas.

Aun las medidas más especializadas que se implantaron con ayuda de dineros de un préstamo del BID, como el desarrollo y uso sistemático del Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia, como desarrollo del Boletín de Seguridad creado desde los primeros Consejos de Seguridad de 1995, fueron aplicadas en el marco de un enfoque integral donde se preservó el optimismo constitucional, pedagógico y religioso de nuestra sociedad: "Todos tenemos remedio".

La rehabilitación de adictos y la construcción de alternativas para poblaciones sometidas a condiciones de vida particularmente duras demostraron ese principio: tratar a las personas como ciudadanos forma ciudadanos.

Ser ciudadano implica moderarse en las relaciones con el desconocido y buena parte de esas relaciones tienen lugar en el espacio público compartido. En la sucesión de los tres gobiernos estudiados, la transformación del espacio público de la ciudad, notoriamente acentuada por el Alcalde Enrique Peñalosa, vino a asociar los cambios de comportamiento –los ya logrados y los que se impulsarían en mi segunda gestión– a una dignificación de los espacios donde se encuentran entre sí desconocidos: transporte público, espacio peatonal y parques. Desde el punto de vista de consolidación de códigos de conducta pública, la secuencia no hubiera podido inventarse mejor.

Muchas intervenciones de carácter estético no sólo fueron acciones de comunicación o de pedagogía. Como lo ha puesto de relieve Doris Sommer, profesora de Harvard, muchas veces la sorpresa de la acción artística permite interrumpir el curso rutinario de hábitos y creencias, las personas se ven interpeladas, convocadas a hacer parte de un público que juzga –que juzga a la autoridad, que juzga al conciudadano, que juzga la obra de arte que se le propone. Y ese ciudadano que se

satisface (o no) con una gratificación desinteresada, al volverse juez, se hace más sensible al desinterés, se vuelve capaz de mirar desde fuera, desde otros marcos, su comportamiento cotidiano. Este distanciamiento estético como soporte del cambio está presente también en las iniciativas de teatro legislativo de Augusto Boal en Brasil. Una acción cultural que ayuda a cambiar la relación social con la ley también fue patente en la experiencia realizada en la ciudad de Palermo (Sicilia, Italia) del proceso de "cultura de la legalidad" impulsado por la alcaldía, la Iglesia católica, los periodistas y los educadores durante los años noventa.

Este libro recoge en buena hora un notable trabajo de documentación y de investigación del equipo de Georgetown. Aporta una lectura sustentada. De hecho hay más lecturas de lo avanzado en *seguridad* y –¿acaso a futuro podrán volver a ser temas aislables?– en *construcción de ciudadanía* en estos años, como las que han sugerido Francisco Gutiérrez en torno a la acción colectiva y Javier Sáenz, en torno a la pedagogización de la acción estatal.

Para Gutiérrez, acciones colectivas exitosas como reducir el consumo de pólvora y los niños quemados por ella, reducir el consumo de agua por vía de disciplina ciudadana, avanzar en el desarme, la tributación voluntaria, acoger sistemas de turnos para usar las vías carros particulares y transporte público, permitieron romper la desconfianza que caracterizaba a los bogotanos. Tal vez quedó atrás la época en que muchos bogotanos llevados por la desconfianza hacia los otros bogotanos caían en análisis que los conducían a la trampa preventiva: si el otro me va a "tumbar" puedo llegar a la conclusión de que la única salida para mí es "tumbarlo primero". La seguridad depende mucho de cómo nos imaginamos al "otro". Y en cultura ciudadana y en las políticas de espacio público este otro fue mirado con delicadeza. Esto se expresó en la dignificación misma de los espacios de reclusión y de los procesos de inclusión. En general, se buscó reconocer en cada habitante de Bogotá un sujeto moral capaz de gobernarse a sí mismo, un sujeto legal capaz de vincular sus derechos con sus deberes y un sujeto cultural capaz de transformar algunos de sus hábitos y algunas de sus creencias. Indiscutiblemente el respeto por el bien común y por los demás aumentó, tanto de parte de la ciudadanía como de parte de la administración de la ciudad.

Por una vez podemos compartir el placer de intentar interpretar unos éxitos que, como lo señalan en detalle los autores, otras ciudades ya han comenzado a aprovechar, por supuesto con sendos procesos de adaptación.

Sea ésta la ocasión para recordar y agradecer a todas las personas que confiaron en un camino innovador. A Rodrigo Guerrero quien me alfabetizó en epidemiología aplicada a la violencia y el delito, a Álvaro Camacho Guizado, inicialmente, y a Hugo Acero, por ocho años, que apasionadamente asumieron los riesgos de una política de seguridad basada en conocimiento y orientada a comprender y aprender.

La continuidad en los dos cambios de gobierno mostró muchos frutos. Gracias a los sucesivos secretarios de Gobierno y comandantes de la Policía, a su buena coordinación y a al apoyo de los distintos equipos de directivos de la administración distrital y los diversos integrantes del Consejo de Seguridad, las intervenciones integrales y las innovaciones pudieron realizarse. La ciudadanía apostó y ganó.

Todos –la ciudadanía también– aguantamos el vértigo y las dudas propias de la apertura de caminos inciertos, inciertos por innovadores. Este libro nos muestra una lucha que incluyó creativamente muchas dimensiones. Valió la pena.

Diciembre de 2004

PRÓLOGO DE ARTURO VALENZUELA[1]

La publicación del libro de Gerard Martin y Miguel Ceballos sobre la experiencia de Bogotá como ejemplo del éxito de la gestión pública en la resolución de problemas tan difíciles como los de la inseguridad pública, es motivo de orgullo muy especial para el Centro de Estudios Latinoamericanos (CLAS) del Edmund A. Walsh School of Foreign Service de la Universidad de Georgetown. El trabajo se enmarca dentro de un esfuerzo que realiza el Centro por entender mejor los elementos esenciales de la gobernabilidad democrática, en esta era histórica en América Latina, donde gobiernos electos buscan consolidar instituciones democráticas que respondan a las necesidades y aspiraciones de la ciudadanía. Es así como CLAS ha enfocado sus esfuerzos de investigación sobre temas tan importantes como las causas de los conflictos en Centroamérica, el desempeño de los sistemas presidenciales, los desafíos de la corrupción y las causas de la inseguridad pública. Con los trabajos del "Programa Colombia", que se inicia en 1998 bajo el extraordinario liderazgo de Miguel Ceballos, CLAS se ha volcado al estudio sistemático de la experiencia de gobiernos locales no sólo como tarea académica, sino como un esfuerzo de apoyo directo al fortalecimiento de la gestión pública al nivel más próximo de la ciudadanía.

La democracia como gobierno "del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", en las palabras de Lincoln, no puede subsistir a menos que el Estado democrático pueda garantizar el monopolio de la fuerza por autoridades legítimamente constituidas acorde al Estado de derecho. Como bien señalan los autores, el Estado no se puede concebir sólo como el gobierno nacional y la seguridad nacional como función de las autorida-

---

[1] Profesor titular de Ciencias Políticas, Director del Center for Latin American Studies de Georgetown University.

des centrales ya que, en esencia, les corresponde a los gobiernos regionales y locales la tarea fundamental de velar por la seguridad y la convivencia ciudadana.

Colombia se diferencia de otras realidades hemisféricas por la naturaleza del conflicto armado, conflicto que por décadas copa grandes sectores del territorio nacional donde la falta de presencia del Estado es evidente. Pero sería un error pensar que la experiencia de gobierno local en Colombia tendría poca relevancia para otras realidades del continente por ser Colombia un país rural. La realidad es otra. Más de un 78% de la población vive y trabaja en ciudades, y Colombia cuenta con cerca de 125 ciudades con poblaciones entre los 30 mil y los 500 mil habitantes, haciéndolo más urbano que rural.

Como bien documentan los autores, la extraordinaria experiencia de Bogotá bajo el liderazgo de los alcaldes Peñalosa y Mockus muestra cómo el esfuerzo decidido de las autoridades locales, actuando con perseverancia e imaginación y sumando en forma transparente y democrática los aportes de la comunidad, puede contribuir en forma notable a la disminución de la inseguridad ciudadana. Ésta es una experiencia valiosa para ciudades pequeñas, especialmente en zonas de conflicto donde se encuentran hoy las mayores tasas de homicidios. La reducción de las tasas de homicidio en Bogotá se constituye en un ejemplo paradigmático de la importancia de la gestión pública en la resolución de los problemas más difíciles de nuestros tiempos.

Son muchos los programas que contribuyeron al éxito de la gestión de Bogotá –y muchos los factores demográficos y sociales que sirven de contexto necesario para el análisis de su experiencia. Como lo señalan los autores, juegan un papel importante los liderazgos creativos pero eclécticos, dispuestos a emprender esfuerzos pragmáticos pero con disciplina y claridad en la evaluación de las experiencias. La gestión de gobierno se desenvuelve con una ágil coordinación del esfuerzo gubernamental, velando también por darle una respuesta clara y decidida a los problemas sociales, y la creación de espacios públicos para mejorar la calidad de vida, al mismo tiempo que se buscan mecanismos para afianzar las normas públicas y la resolución de conflictos. En conclusión, es necesario señalar la importancia del fortalecimiento de las instituciones de gobierno como tales y la democratización local con la

elección directa de los alcaldes, como elementos centrales en el éxito de la gestión pública.

Es gracias a estas experiencias que la ciudad de Bogotá, como capital, se constituye en un modelo a seguir por las demás ciudades medianas y pequeñas dentro del país, pues lo que sucede en ella, por tratarse de un contexto urbano, también puede llegar a suceder en las demás. Es así como las experiencias de Bogotá pueden entregar elementos importantes, cuidando de las idiosincrasias propias de distintas latitudes, para los esfuerzos tan necesarios en pro del fortalecimiento en las instancias gubernamentales más cercanas al pueblo en otros países de América.

Por último, se espera que este libro sea una contribución importante al trabajo necesario de buscar elementos pragmáticos y directos para solucionar los grandes desafíos de la consolidación democrática. A menudo, las ciencias sociales se quedan en lo teórico o abstracto, o en lo excesivamente descriptivo. Este esfuerzo analítico, centrado en una instancia gubernamental poco estudiada en nuestro continente, es un paso adelante para lograr una feliz simbiosis entre el mundo de la reflexión académica y los retos de la praxis política.

Diciembre de 2004

INTRODUCCIÓN

La dimensión local en la agenda de la seguridad ciudadana

Entre los muchos y complejos desafíos que enfrenta Colombia iniciando el siglo XXI, uno de los más importantes es el de la necesidad de fortalecer la gestión pública en todo su territorio, y como parte de ella, la de fortalecer el esfuerzo por garantizar el monopolio público de la fuerza, para garantizar a cada ciudadano su derecho a la vida, la seguridad física y la propiedad. Este principio fue defendido hace más de 300 años por filósofos como John Locke y Thomas Hobbes; este último, en el contexto de las guerras civiles inglesas de la época, llegó a sostener que el monopolio público de la fuerza es una condición esencial para que la sociedad pueda existir como tal y no se desintegre. Hobbes afirmó en su clásico libro *El Leviatán* (1660) que "En las naciones no completamente civilizadas, algunas familias numerosas han vivido en continua hostilidad y se han invadido unas a otras usando la fuerza privada, por lo cual, o es suficientemente evidente que han actuado de manera injusta, o bien que no tienen un estado".[1]

En Colombia hay actualmente un consenso cada vez más generalizado que sostiene que cualquier clase de solución que se presente frente a la crisis de seguridad doméstica, solamente puede ser sostenible cuando implique un proceso de fortalecimiento institucional en el ámbito nacio-

---

[1] Thomas Hobbes, *The Leviatan* (1660), Chapter XXII Of Systems Subject Political and Private: "In all Commonwealths, if a private man entertain more servants than the government of his estate and lawful employment he has for them requires, it is faction, and unlawful. For having the protection of the Commonwealth, he needed not the defense of private force. And where as in nations not thoroughly civilized, several numerous families have lived in continual hostility and invaded one another with private force, yet it is evident enough that they have done unjustly, or else that they had no Commonwealth."

nal, intermedio y local. En otras palabras, hay consenso en que solamente la ampliación y mejora de la gestión pública nacional, departamental y municipal, particularmente en el tema de la seguridad ciudadana, puede garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos de paz. No debe sorprender entonces, que profundas reformas judiciales, policivas, de inteligencia, y en general de oferta de servicios para garantizar seguridad ciudadana hayan sido parte central de las agendas de los presidentes colombianos durante las últimas décadas, y que en la Constitución de 1991 hayan quedado las bases para que, en virtud de la obligación que tiene el Estado de defender los derechos fundamentales de los ciudadanos, leyes posteriores crearan un marco jurídico para apoyar las políticas y decisiones en materia de orden público y seguridad ciudadana. Resulta difícil argumentar que estas reformas no hayan contribuido a mejorar la situación de la seguridad ciudadana en el país –desde 1991 la tasa de homicidio de Colombia ha disminuido constantemente– sin embargo tampoco puede afirmarse que se haya logrado un éxito contundente en la superación de la crisis de seguridad que todavía afronta el país.

En cuanto al nivel local (alcaldes, concejos municipales) así como al nivel regional (gobernadores y asambleas departamentales), a pesar de que corresponde a estas autoridades jugar un papel central en el cumplimiento de la obligación que tiene el Estado de garantizar la convivencia pacífica y el bienestar de los ciudadanos que están bajo su gobierno, ha sido y sigue siendo muy común que las autoridades locales y regionales asuman que garantizar la seguridad ciudadana es un asunto de carácter nacional y que por tanto debe ser responsabilidad principalmente de las autoridades del orden central. Esta tendencia, sin embargo, ha comenzado a cambiar –como mostraremos en este libro–, a partir de experiencias como la de Bogotá, donde los alcaldes Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, durante el periodo 1995-2003, hicieron de las políticas de seguridad ciudadana a nivel local, una prioridad de sus administraciones.

En este sentido, el monopolio público de la fuerza está por definición en manos de las autoridades legítimamente constituidas en el marco de un Estado de derecho, y aunque debe existir un liderazgo del nivel central, los niveles intermedios y los niveles sub-nacionales, desde el municipio más pequeño hasta el gobernador de un departamento, tienen

responsabilidades concretas en materia de seguridad ciudadana, las cuales están explícitamente definidas en la Constitución Política. De hecho, la seguridad ciudadana, como la democracia y la gobernabilidad misma, en la práctica terminan siendo un "asunto local", que se concreta cada día, en cada una de las calles de las ciudades grandes y pequeñas, en cada una de las veredas y caseríos del país, en cada una de las personas que temen por sus propias vidas y por las de sus familias. Es en este sentido que el tema de la seguridad ciudadana en el nivel local cobra una gran importancia para la sostenibilidad de las políticas de seguridad en el país, contrastándolo con las aproximaciones generalmente abstractas en términos de "seguridad nacional", donde el papel y las responsabilidades de las autoridades locales, tienden a diluirse.

Hoy, la prioridad de la mayoría de los colombianos es que el Estado combata con éxito los riesgos y daños reales que generan la inseguridad, la criminalidad, la violencia y el terror, que se expresan en actos que van desde los hurtos, las lesiones personales y el maltrato, hasta el secuestro, los atentados con explosivos, los ataques a pueblos, los homicidios y las masacres.[2] En Colombia, actualmente las tasas de homicidio más altas se encuentran ya no en las grandes ciudades, sino en municipalidades bajo presión de grupos armados ilegales. En otras palabras, la inseguridad y los actos de terror son más intensos en municipios y regiones con fuerte presencia de grupos armados ilegales, donde la densidad y presencia institucional del Estado es muy débil o apenas existe. No debe sorprender entonces que haya sido una prioridad del actual gobierno presidido por Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), el devolver la presencia del Estado a todos los municipios del país, comenzando por garantizar que exista una mínima institucionalidad en todos y cada uno de ellos, representada en los alcaldes y la Policía Nacional; debe recordarse que hasta hace muy poco, casi 200 municipios del país estaban sin presencia policiva y que decenas de alcaldes gestionaban sus municipios "a distancia", por falta de garantías de seguridad para su propia vida.

---

[2] Frente a la pregunta de cuál es el problema más grande que enfrenta Colombia, el 32% de los colombianos afirma que es el crimen y la delincuencia, frente a un 25% que afirma que es el desempleo y 21% que sostiene que es conflicto armado. University of Pittsburgh, Democratic Review of Colombia. March-April 2004. Estudio realizado con base en una encuesta contratada por USAID, aplicada en 53 municipios de Colombia.

Es en este contexto de la necesidad de fortalecimiento institucional orientado a robustecer políticas de seguridad ciudadana como imperativo nacional y local, que los muy significativos logros de la ciudad de Bogotá en el mejoramiento de la seguridad y la convivencia a partir de 1995, se presentan hoy como un modelo para la complementariedad de los esfuerzos del nivel local con los del nivel nacional. Bogotá ha logrado mostrar una efectividad sin precedentes en el mejoramiento de la seguridad ciudadana en Colombia, constituyéndose en una experiencia que puede servir de guía y ejemplo para las ciudades y municipios colombianos que buscan contribuir activamente desde la gestión pública, en la búsqueda de una salida a la crisis de criminalidad y terrorismo que afecta a sus ciudadanos y al país en general. Bogotá, con 6,7 millones de habitantes (2003), ha logrado reducir de una manera impresionante, desde 1994, casi todas sus tasas de violencia y criminalidad, en particular la tasa de homicidios, que disminuyó de 86 homicidios por cada cien mil habitantes (86/100.000) en 1994 a 23,4 homicidios por cada cien mil habitantes (23,4/100.000) en el año 2003. En 1995, la tasa de homicidios de Bogotá era igual a la tasa nacional, sin embargo, en el año 2003 la tasa de Bogotá llegó a estar muy por debajo comparada con el nivel nacional, el cual también ha descendido drásticamente desde 1991, así como comparada con las tasas de homicidio en otras ciudades grandes, las cuales, también vale decir, han comenzado a reducir sus tasas, como es el caso de la ciudad de Medellín. Rompiendo con la tradición de considerar a la seguridad como un asunto manejado exclusivamente por el gobierno nacional y reservado para la Policía Nacional (entidad del gobierno nacional), los alcaldes Antanas Mockus (1995-1997: y 2001-2003)[3] y Enrique Peñalosa (1998-2000) hicieron de la seguridad ciudadana una prioridad de sus respectivos planes de desarrollo distritales. Por primera vez en Bogotá la seguridad no solamente se constituyó en

[3] Cada vez que se hace referencia en este libro a la primera administración Mockus (1995-1997), que de hecho fue la administración Mockus-Bromberg, se cita solamente el nombre del alcalde Antanas Mockus, sin mencionar el del Alcalde Paul Bromberg, con el único propósito de facilitar la lectura y de agilizar el texto. Paul Bromberg Zilberstein, Reemplazó a Mockus cuando éste renunció a la Alcaldía para aspirar a la Presidencia de la República en marzo de 1997, y gestionó la administración distrital hasta el 31 de diciembre de 1997, o sea durante los últimos 9 meses del periodo para el cual fue electo Antanas Mockus.

otro de los temas de la agenda de la administración distrital, sino que se establecieron metas precisas para la reducción del crimen y la violencia, cuyo cumplimiento era continuamente monitoreado y evaluado, aclarando que dichas metas eran aplicadas no solamente a la ciudad en su conjunto, sino a cada una de las veinte (20) localidades en que Bogotá se encuentra dividida administrativamente. En un esfuerzo por hacer valer una filosofía de trabajo interinstitucional, tanto los progresos como los obstáculos eran discutidos en reuniones frecuentes entre comandantes de policía y alcaldes locales (en consejos de seguridad local) y entre la alcaldía mayor, los alcaldes locales y los comandantes de policía de las respectivas localidades en los llamados "Consejos de Seguridad Ampliados", creados como espacios en los cuales pudieran participar todas las instituciones de la administración distrital relacionadas con los diversos sectores (salud, educación, recreación y deporte, etc.), así como los representantes de las fuerzas sociales y empresariales de la ciudad. Los recursos distritales destinados a programas de seguridad y convivencia ciudadana aumentaron desde 1995, particularmente a través del Fondo Distrital de Seguridad y Vigilancia, a su vez fortalecido a través de la introducción de métodos de gestión pública transparente y eficaz. Gran parte de estos recursos distritales fueron destinados para la policía en adición a los recursos transferidos por esta institución del nivel nacional.

Con respecto al proceso exitoso de Bogotá, y frente a la pregunta de si es válido avanzar con este tipo de esfuerzos realizados desde lo local, cuando la crisis de seguridad aparece de todos modos como un tema nacional, el historiador y prestigioso colombianista inglés, Malcolm Deas, observó lo siguiente en una presentación hecha en la Universidad de Georgetown en Washington D.C.:

> Yo pienso que estos esfuerzos en la mitad del conflicto son importantes. Es esencial continuar gobernando en mitad del conflicto con las guerrillas y las paramilitares y, más aun, es políticamente necesario hacerlo. Parar o demorar todo hasta que se haya obtenido un acuerdo de paz es una abdicación que ningún gobierno serio puede contemplar. Un gobierno democrático tiene que responder a demandas populares y es indudable que la reducción de la violencia y la promoción de la seguridad personal representan una fuerte demanda popular en Colombia. Esta necesidad

> también es constitucional. Como gobierno, es un deber proteger la vida de los ciudadanos. Incluso en medio del conflicto, el gobierno debe continuar reduciendo la violencia de manera cotidiana. Con programas como el de Bogotá, Colombia se está moviendo en una segunda fase de reducción de la violencia, que incluye provisiones de justicia, policía y penitenciarias. Así mañana tuviéramos de manera milagrosa la paz en Colombia, aun sería necesario adelantar esfuerzos enormes en el área de la reducción de la violencia.[4]

Otro prestigioso colombianista, el sociólogo francés Daniel Pecaut, durante otra conferencia en la Universidad de Georgetown, desde una perspectiva relacionada con el tema, subrayó la importancia del liderazgo en la gestión pública frente a la seguridad:

> No se puede negar la necesidad de criticar algunas instituciones, sin embargo en las circunstancias actuales (de Colombia), no es menos importante reconocer que dichas instituciones deben ser fortalecidas y modernizadas si se quiere interrumpir el proceso de desinstitucionalización que alimenta todas las formas de violencia. La consolidación de la sociedad civil y la consolidación de las instituciones, deben ir ambas de la mano. La consolidación de la sociedad civil llegaría a ser una tarea evocativa del mito de Sísifo, si el Estado no provee programas sociales que inspiren la confianza popular; de igual manera debe ser posible definir una estrategia de paz complementaria a ese esfuerzo.[5]

Este libro pretende mostrar que las lecciones aprendidas del modelo Bogotá tienen particular relevancia para otras ciudades grandes en Colombia (Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena, entre otras), así como para las 30 ciudades con más de 100.000 habitantes, y para las 100 ciudades con poblaciones entre 50.000 y 100.000 habitantes. Asimismo, en las zonas que confrontan procesos de desmovilización de grupos armados ilegales como fruto de negociaciones y acuerdos de paz con el Gobierno de Colombia, como es el caso de los procesos con las Autodefensas

---

[4] Malcolm Deas, "Rebuilding Institutions during Conflict: Urban Crime and Violence Reduction Strategies in Colombia." Conferencia dictada Marzo 21, 2001 en la Universidad de Georgetown a instancias del Programa Colombia. Malcolm Deas es profesor en el St. Anthony's College, de la Universidad de Oxford en Inglaterra.

[5] Daniel Pecaut, Georgetown University. "Democracy and Terror in Colombia:Rebuilding Civil Society during conflict". Conferencia dictada en Febrero 14 de 2001, en la Universidad de Georgetown a instancias del Programa Colombia. Daniel Pecaut es profesor de Sociología Política en la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS), París, Francia.

Unidas de Colombia (AUC, conocidos como grupos paramilitares) en zonas como Medellín, Urabá, y el Catatumbo, y como puede llegar a ser el caso de otras desmovilizaciones posteriores a partir de negociaciones de paz con grupos guerrilleros como las FARC o el ELN, el éxito del proceso no dependerá solamente de la gestión pública nacional, sino del liderazgo y compromiso de las autoridades locales. En este sentido Colombia no quisiera repetir lo que sucedió en América Central durante el periodo post-conflicto, cuando las tasas de homicidio y la criminalidad, subieron a niveles ni siquiera alcanzados durante el conflicto mismo, en un contexto de deterioro de la seguridad ciudadana en el ámbito local.

ANTECEDENTES, OBJETIVO Y ALCANCE DE ESTE LIBRO

La administración de Bogotá –en particular durante el último periodo (2001-2003) cuando el modelo de gestión innovadora comenzó a consolidarse– se ha mostrado muy interesada y generosa en compartir lecciones aprendidas con ciudades de Colombia y de otros países. Asimismo, en ciudades grandes, intermedias y pequeñas del país, hay un número significativo de alcaldes que afirman inspirarse en el modelo de Bogotá. Una prueba concreta de este ánimo de compartir sus experiencias, es el apoyo brindado por la subsecretaría de asuntos para la seguridad y la convivencia de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y por varios funcionarios del Sistema Unificado de Información en Violencia y Delincuencia (SUIVD) adscrito a la misma subsecretaría, durante el diseño de un programa de cooperación técnica para la creación e implementación de los "Observatorios Municipales del Delito" similares al SUIVD, que hoy desarrolla el Instituto CISALVA de la Universidad del Valle en 14 municipios de Colombia, con el apoyo técnico y financiero del Programa Colombia de la Universidad de Georgetown y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID.

A nivel internacional, tanto el alcalde Mockus como el alcalde Peñalosa, han participado en múltiples foros, en instituciones de cooperación multilateral (Banco Mundial, BID, PAHO) como en universidades y centros de pensamiento, para exponer el modelo Bogotá e intercambiar experiencias. En este sentido cabe mencionar la conferencia organizada en noviembre 2003 por el "Programa Colombia" de la

Universidad de Georgetown, con apoyo de USAID y el Banco Mundial, con el propósito de intercambiar experiencias y recibir insumos por parte de expertos norteamericanos sobre el modelo de Bogotá en prevención y reducción del crimen. Dicha conferencia tuvo como objetivo: (i) presentar a un público de expertos internacionales las políticas de prevención y reducción de la criminalidad en Bogotá (1995-2003); (ii) recibir un "input" del público de expertos internacionales sobre Bogotá; (iii) identificar fortalezas y debilidades del modelo Bogotá; (iv) facilitar información sobre las políticas de seguridad. Gran parte de las conclusiones de esta conferencia se presentan en el capítulo de conclusiones, al final de este libro. Durante esta conferencia expertos de la administración y academia de las ciudades de Boston, Chicago, Philadelphia, Nueva York y Washington D.C., opinaron sobre las presentaciones y explicaciones del modelo Bogotá hechas por el alcalde Antanas Mockus, el ex alcalde Enrique Peñalosa, la secretaria de gobierno Soraya Montoya, el ex secretario de gobierno Héctor Riveros, el subsecretario para seguridad y convivencia Hugo Acero, el alcalde local de los Mártires, el jefe de gestión de la policía metropolitana Coronel William Núñez.[6] En octubre de 2004, se realizó una segunda conferencia internacional, llamada "La Dimensión local de la seguridad", donde se expusieron y explicaron de nuevo las lecciones aprendidas de Bogotá, y donde se debatió sobre la relación entre políticas nacionales y locales de seguridad.

En este contexto y con base en una clara conciencia acerca de la gran relevancia que tiene la gestión pública local de la seguridad ciudadana como una parte integral de la agenda de seguridad nacional, así como con el deseo de identificar y hacer accesible a otras ciudades y departamentos (nivel intermedio de Gobierno bajo el mando de los gobernadores), las lecciones aprendidas en Bogotá con programas que han contribuido a la mejora de la seguridad ciudadana en el periodo 1995-2003, en el último año de la segunda administración de Antanas Mockus (2003) se firmó un convenio entre la Alcaldía Mayor de Bogotá y el Programa Colombia de la Universidad de Georgetown, cuyo resultado final es el presente libro. El convenio, suscrito por el alcalde Antanas Mockus, fue fruto de la iniciativa de la Subsecretaría de Asuntos para la

[6] Las transcripciones completas de la conferencia fueron igualmente publicadas y están disponibles en la página *web* del Observatorio del Delito de Bogotá: www.suivd.org.

Convivencia y la Seguridad Ciudadana como parte de la Secretaría de Gobierno Distrital y contó con el financiamiento de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El actual alcalde de Bogotá, Luis Eduardo Garzón, así como su Secretario de Gobierno, Juan Manuel Ospina, han expresado un gran interés en los resultados de este estudio y en la posible aplicabilidad de sus recomendaciones para la actual administración.

El presente libro tiene un doble propósito: por un lado presentar de manera detallada las políticas públicas y programas distritales (1995-2003) que han hecho posible el descenso exitoso de los índices de criminalidad en la ciudad, haciendo más énfasis en la anatomía de las gestiones y de los programas e intervenciones que en sus impactos concretos; y por otro lado, mostrar cómo a través de la excelencia en la gestión pública, la integralidad de las políticas y la prioridad dada al tema de seguridad y convivencia, se puede contribuir de manera eficaz y relevante a la mejora y la sostenibilidad a largo plazo de las políticas de seguridad ciudadana. Este libro se dirige, ante todo, a un público de funcionarios del nivel local e intermedio –en particular alcaldes, gobernadores, secretarios de gobierno, secretarios de salud–, así como al personal de la fuerza pública, funcionarios del Ministerio de Defensa, Ministerio de Interior y Justicia, Planeación Nacional, a los académicos y analistas del tema, y finalmente a entidades de la cooperación internacional. De la edición total de 2.000 ejemplares en lengua castellana, se distribuirán 1.500 ejemplares entre autoridades departamentales y autoridades locales de las ciudades grandes e intermedias del país, para generar un mejor conocimiento sobre prácticas de gestión en seguridad ciudadana. Posteriormente se editará y publicará una versión en lengua inglesa, ya que es evidente que la experiencia exitosa de Bogotá tiene relevancia para ciudades en otros países, en particular, las que también confrontan serios desafíos de seguridad.

Con esta "Anatomía de una transformación" mostramos que el esfuerzo realizado en Bogotá entre 1995 y 2003 por parte de las administraciones distritales de los alcaldes Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, puede ser entendido en términos de la redefinición de un proyecto moderno de ciudad y de reconstrucción de la ciudadanía, en el cual se le apostó a una gestión pública basada en criterios racionales y democráti-

cos, que logró en muy corto tiempo transformar comportamientos y mejorar la seguridad ciudadana, a partir de grandes esfuerzos de comunicación, planeación, reformas institucionales y obras físicas. Este libro busca hacer una "anatomía" de las diversas políticas y programas distritales que concretamente han contribuido a estos logros, con el objetivo de sistematizar lecciones aprendidas útiles para otras ciudades del país, entre las cuales figura como una de las más importantes, el que las políticas exitosas de promoción de seguridad y convivencia en Bogotá evidencian la importancia del papel que los gobiernos locales pueden y deben jugar en el contexto del esfuerzo nacional por recuperar la paz en Colombia.

Este libro toma en cuenta el hecho de que las políticas nacionales también han tenido un impacto considerable en Bogotá. La reforma de la administración de la justicia, la reforma de la Policía, el fortalecimiento de los servicios de inteligencia, la lucha contra las organizaciones del crimen y en general el incremento en la coherencia de las políticas de seguridad han contribuido a la exitosa recuperación de la seguridad en Bogotá y a la tendencia descendente de los indicadores criminológicos. En este sentido se reconoce también que algunos de los factores nacionales que han aportado al mejoramiento de la seguridad en el país, han impactado con más fuerza en Bogotá que en otras partes de Colombia como Medellín y Cali: (i) la densidad institucional de la Policía Nacional, la administración de justicia y otras agencias vinculadas con la seguridad nacional es mayor en Bogotá, de modo que las reformas tienen, en general, un impacto más rápido, fuerte y sostenido que en otras partes del país; (ii) algunos programas nacionales –en algunas ocasiones financiados parcialmente con fondos internacionales, caso de la policía comunitaria– se realizan como (pruebas) piloto, con frecuente participación de Bogotá; (iii) mejor acceso que otras ciudades a la información sobre programas y políticas nuevas y los recursos que los acompañan.

Nuestra "anatomía" de la transformación de Bogotá, también muestra que a partir de la Constitución de 1991, con su descentralización política, administrativa y fiscal y la posterior reglamentación de la misma, se otorgaron más responsabilidades e instrumentos a los gobiernos locales, los cuales, a diferencia de otras ciudades, fueron utilizados por Bogotá con creatividad, constancia y eficiencia, generando oportunida-

des a los ciudadanos para participar en el debate sobre el futuro de la ciudad, promoviendo una vinculación mayor entre la ciudadanía y la administración, para encontrar de manera más participativa soluciones a sus problemas mayores, entre ellos el tema de la inseguridad. Se pretende también ilustrar sobre la forma seria, participativa e integradora en la que fueron formulados los planes para el desarrollo de la ciudad y cómo ésta utilizó los mandatos constitucionales para lograr más autonomía administrativa en su condición de ciudad capital de Colombia; en este sentido se hará especial mención al "Estatuto Orgánico", expedido en 1993, fruto del esfuerzo y dedicación del alcalde Jaime Castro (1992-1994), con respecto a quien los alcaldes Mockus y Peñalosa dan crédito explícito al decir que el Estatuto Orgánico es la condición *sine qua non* del buen gobierno y de la eficiencia en la administración de Bogotá.

Este libro no pretende ser exhaustivo ni atribuir causalidades finales, en términos de la contribución porcentual de cada uno de los ámbitos de gestión pública distrital, a la reducción de las tasas de violencia y criminalidad durante el periodo 1995-2003 en Bogotá. Tampoco busca otorgar crédito a una u otra administración por los aciertos y logros alcanzados, ya que el objetivo es hacer visible el tipo de intervenciones que fueron realizadas para que otros puedan aprender de ellas. Lograr bajar las tasas de criminalidad de manera sostenible y garantizar un clima de seguridad y de convivencia en una ciudad tan grande, compleja y sofisticada como Bogotá, no puede ser atribuido a factores individuales aisladamente considerados. El éxito de Bogotá es el resultado de una gestión coherente que involucra una serie de interacciones de diversas políticas e intervenciones, diseñadas a largo plazo, innovadoras pero realistas, creativas y consecuentes, bajo el liderazgo de alcaldes carismáticos, con gabinetes de un perfil más profesional y técnico que político, comprometidos profundamente con la ciudad y guiados por un estilo de trabajo que privilegió una aproximación interinstitucional.

El tema de la seguridad y la convivencia ciudadana es apenas una de las dimensiones sobre las cuales se puede evaluar la excelencia de la gestión pública de Bogotá en el periodo 1995-2003; por lo tanto, dicha evaluación debe estar articulada con el análisis de las demás dimensiones a partir de las cuales se construyó un nuevo modelo de ciudad, y que por lo mismo son objeto del presente estudio (cultura ciudadana, espa-

cio público, progreso social, urbanismo y productividad, legitimidad y eficiencia institucional).

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Este libro se apoya en un arduo trabajo de investigación de campo, dirigido y coordinado por Gerard Martin como investigador principal, y codirigido por Miguel Ceballos quien apoyó la investigación documental y coordinó la ejecución del convenio con la Alcaldía Mayor de Bogotá. A continuación se hace una síntesis de las actividades adelantadas:

a) Entrevistas con aproximadamente 200 funcionarios y ex funcionarios distritales, expertos externos, académicos, habitantes de la ciudad, entre otros.
b) Visitas a instituciones, instalaciones y lugares relacionados con el tema, como parques, barrios, zonas de tolerancia, estaciones de policía, cárcel distrital, centros de rehabilitación juvenil, instalaciones e entidades distritales, entre otros.
c) Asistencia y observación de reuniones de consejos –como al Consejo de Seguridad Distrital Ampliado y al Consejo de Seguridad de Chapinero– comités, reuniones de frentes de seguridad local, comités barriales, foros y eventos en Bogotá que tenían relación con el tema.
d) Levantamiento y consulta bibliográfica de fuentes primarias y secundarias, incluso de una gran serie de informes producidos por el Distrito Capital.

Para realizar el trabajo de campo se contrataron dos investigadores asociados –Constanza Ariza y Rodrigo Valencia de la Roche– y dos asistentes de investigación –Juan Carlos García y Claudia Gómez. Los investigadores asociados y asistentes de investigación realizaron buena parte de las entrevistas y visitas de campo y elaboraron varios borradores de los capítulos temáticos (8-15). Ricardo Valencia Ramírez, miembro del equipo del Programa 'Colombia', coescribió el capítulo sobre espacio público; Rocío Mariño, miembro del equipo del Programa 'Colombia', contribuyó al trabajo de edición final; Adriana Colmenares y

Sofía Quiroga, miembros del equipo del Programa 'Colombia', apoyaron con logística, planificación y administración.

Para recibir insumos externos sobre la investigación, además de la organización de las dos conferencias ya mencionadas en Georgetown University –"Learning with Bogota" y "The Local Dimension of Security"– se realizó una serie de desayunos de trabajo en Bogotá, a comienzos de 2004, con el objetivo de recibir la retroalimentación de ex funcionarios de las administraciones de Mockus y de Peñalosa sobre las versiones preliminares de todos los capítulos.

En el proceso de escribir y editar la versión final del libro, se ha recibido el apoyo generoso de muchas personas (ver sección de agradecimientos), sin las cuales no habría sido posible llegar al grado de detalle que hemos buscado presentar en esta "anatomía de la transformación de Bogotá". La responsabilidad del texto final y su contenido es de los autores.

ESTRUCTURA DEL LIBRO

El libro se divide en 16 capítulos, que están organizados de la siguiente manera: Los primeros tres capítulos forman un primer bloque temático que busca ilustrar el contexto histórico, demográfico y de criminalidad en Bogotá. Son capítulos que permiten al lector ubicarse en la ciudad, y entender el contexto en el cual se generaría la futura transformación de la misma. Los siguientes tres capítulos (4, 5 y 6) forman un segundo bloque temático, que se inicia con la presentación de los perfiles de los alcaldes Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, seguida por la presentación de sus respectivos planes de desarrollo, un análisis de la normatividad e institucionalidad en el contexto de la cual se generaron los procesos, así como de las reformas normativas e institucionales introducidas desde el nivel local para apoyar dichos procesos, haciendo énfasis sobre la innovación institucional que significó la creación del Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia –SUIVD.

Los capítulos 7 al 15 presentan cada uno un tema específico de gestión pública distrital y su contribución a la mejora de la seguridad en ciudad; éstos son: urbanismo con fines sociales (capítulo 7), fortalecimiento de la Policía Metropolitana de Bogotá (capítulo 8), políticas

distritales de inversión social (capítulo 9), políticas distritales para atender población vulnerable (capítulo 10), promoción de comportamientos seguros y de una cultura ciudadana (capítulo 11), mecanismos alternativos de resolución de conflictos (capítulo 12), la unidad permanente de justicia, la cárcel distrital y la libertad asistida para el menor infractor (capítulo 13), estrategias anti-terrorismo y resistencia civil (capítulo 14), y producción de conocimiento (capítulo 15).

El capítulo 16 incluye a la vez una síntesis de los resultados encontrados así como de las conclusiones del estudio. También incluimos una extensa bibliografía con el propósito de facilitar la tarea a futuras investigaciones.

Para subrayar la relevancia que el proceso de Bogotá tiene para otros países, y en particular para ciudades que también confronten grandes retos de inseguridad, hemos incluido en el libro una serie de contribuciones de varios expertos internacionales con cuyos aportes se pretende ofrecer una mirada de la experiencia de Bogotá que vaya más allá de sus propias fronteras y de las fronteras de Colombia.

Capítulo 1

BOGOTÁ EN EL SIGLO XX: DE ALDEA A CIUDAD

Parque Centenario 1895. Fuente libro *Historia de la fotografía en Colombia.*

Hay que volver a amarrar a Bogotá. Aquí no hay administración, esta ciudad no está gobernada, no hay autoridad y debe elaborarse un plan de desarrollo que se cumpla.

FRASE DEL PRESIDENTE VIRGILIO BARCO
PRONUNCIADA EN 1987[1]

En este primer capítulo presentamos los antecedentes del desarrollo urbanístico, demográfico, económico y social de Bogotá durante el siglo XX, para permitir al lector tener un mejor entendimiento de la ciudad y los desafíos que tuvieron que confrontar las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI. En el segundo capítulo se profundiza en las tendencias demográficas y socioeconómicas, durante el periodo 1995-2003 en Bogotá. Los primeros tres capítulos forman el marco contextual de las políticas de prevención y reducción de la criminalidad en la ciudad. Y el tercer capítulo presenta las tendencias de la seguridad en Bogotá.

1.1 BOGOTÁ DURANTE EL SIGLO XIX

Siendo alcalde, Enrique Peñalosa escribió: "Los españoles construyeron nuestras ciudades alrededor de una plaza, o parque, un espacio para la gente. La plaza era un sitio de encuentro por excelencia de todos los miembros de la sociedad, sin importar su rango socio-económico. Se dice que en nuestras plazas los muchachos caminaban en una dirección y las muchachas en la otra. Era el sitio para la interrelación humana de toda índole. Inicialmente la plaza era para una ciudad de cuatro o cinco manzanas. Era una relación armónica: Una plaza o parque, por cada cuatro manzanas. Cuando las construcciones privadas se multiplicaron, los espacios públicos de encuentro se hicieron cada vez más escasos". Algo de este proceso de pérdida del carácter de polis, debe de haber conocido Bogotá durante la segunda mitad del siglo XIX.[2] La ciudad, fundada en 1538, contaba en 1801 con 20.000 habitantes, cerca de 35.000 en 1832, unos 85.000 en 1881 y alrededor de 100.000 en 1900. Hasta

después de tres siglos de su fundación la ciudad ocupó un área cercana a las 300 hectáreas (comprendidas entre las actuales calles 28 y 1ª en sentido norte-sur y desde el pie del cerro oriental hasta la carrera 18 en sentido oriente-occidente), equivalente al 1% del área actual,[3] hecho que reflejaba el desarrollo esencialmente rural de Colombia, donde menos del 10% de la población vivía en zonas urbanas a finales del siglo XIX.

Tabla 1
Población de Bogotá e incremento anual promedio de personas
(número personas / ingresos)

	1905	**1918**	**1938**	**1951**	**1964**	**1973**	**1985**	**1990**	**1993**	**2003**
Bogotá	100.000	144.000	330.000	650.000	1,7 m	2,9 m	4,2 m	4,7 m	5,3 m	6,8 m
Número personas /ingresos	3.400		25.000		133.000		100.000		150.000	
		9.300		81.000		108.000		200.000		

Fuente: elaboración de los investigadores: datos período 1905-1990 con base en Gouëset, V. (1998) p. 8. Datos 1993, con base en datos del DANE y datos 2003 extrapolación DANE.

Durante la primera parte de la Colonia el espacio público se limitaba a la plaza como centro religioso y civil de la vida de los ciudadanos, y se usaba para las festividades, ceremonias, celebraciones religiosas, procesiones, el ocio y el mercado; alrededor de la plaza también estaban ubicadas las sedes de las instituciones públicas y religiosas. Bogotá era una ciudad pequeña comparada con otras ciudades coloniales como Lima; en ella no se construyeron avenidas, jardines botánicos, parques, bulevares o plazas de toros antes de la independencia. En las afueras de la pequeña ciudad había campo y grandes haciendas, como la de los Rosales, El Nogal, El Salitre, El Retiro, La Cabrera, el Chicó y Santa Ana, entre otras. Durante la segunda parte del siglo XIX el teatro, la ópera, los juegos mecánicos, los botes, así como varios deportes, reflejaron nuevos gustos y necesidades para lo público.

En cuanto a los edificios religiosos, durante la primera parte del siglo XIX se inició y concluyó la Catedral Primada, así como decenas de iglesias y conventos, y se inició la construcción del Capitolio Nacional, el edificio más importante de este período. En cuanto a edificios

estatales –como imaginario físico del poder del Estado–, algunos hitos de la construcción de este período fueron el Observatorio Astronómico (1802), la remodelación del Palacio San Carlos (1828), el Cementerio Central (1832), las Galerías Arrubla (1846), donde funcionó la administración municipal hasta cuando fueron reemplazadas por el Palacio Liévano, sede de la actual alcaldía; finalmente, el edificio de mercado en el barrio la Concepción (1846).

Durante el segundo gobierno del General Tomás Cipriano de Mosquera (1861-1864) se expropiaron gran parte de las edificaciones y predios pertenecientes a las corporaciones eclesiásticas, y fueron adaptados como oficinas del Estado,[4] y se aplazó por medio siglo la construcción de edificios gubernamentales.[5] En efecto, la actividad constructora del Estado era casi nula: se reducía a restaurar los edificios confiscados, a mantener las construcciones existentes o a desarrollar obras de menor rango. Ello reflejaba lo precario e inestable que era el mismo Estado como entidad política, pues en medio de los conflictos y guerras era muy poco lo que se podía emprender.[6] Era evidente la urgencia de un liderazgo estatal para construir edificios públicos, y con ello garantizar una modernización de la ciudad a través de una arquitectura civil destacada.

Desde 1870, con las primeras corrientes migratorias hacia la capital, los ríos San Francisco y San Agustín, que todavía formaban los límites del centro histórico de Bogotá, se transformaron en basureros y crearon un problema higiénico al convertirse en un alcantarillado abierto. La escasez de fondos públicos –la destinación de una parte significativa de los recursos al mantenimiento y cuidado del empedrado de las calles[7] – y un desarrollo nacional focalizado en la expansión de los cultivos de café limitaron las intervenciones públicas sobre la ciudad, en una época en la cual ciudades como Buenos Aires ya estaban desarrollando grandes intervenciones urbanísticas inspiradas en las concepciones del prefecto Haussmann[8] en París. A pesar de las limitaciones, se construyeron el tranvía (1884), el acueducto conducido a través de tubería de hierro (1888), el alumbrado público a gas (1876) y eléctrico (1900), el telégrafo (1864) y el teléfono (1884).

Otros ejemplos destacables de la construcción y la arquitectura durante la segunda parte del siglo XIX fueron el Panóptico (1874, actual-

mente el Museo Nacional), el matadero público (1881), el asilo de enfermos mentales de San Diego (1883), el Parque del Centenario (1883, restaurado en los años 20), los teatros Municipal (1881) y Colón (1885), los hospitales de la Misericordia (1897), San José (1904) y Casa de Salud Marly (1904), el Palacio de La Carrera (1906) y el Parque de La Independencia (1910). La creación de la Escuela Nacional de Bellas Artes en 1886 incidió en el aumento de la actividad arquitectónica futura.

En cuanto al espacio público, varias de las plazuelas principales, incluso la Plaza Mayor (denominada Plaza de Bolívar desde 1846), fueron equipadas con parques para buscar su embellecimiento, según las concepciones de los arquitectos paisajistas de la época. También se continuó con la tradición, iniciada en el siglo XVIII, de mejorar o construir paseos o alamedas, como calles un poco más amplias, arborizadas, amobladas con bancas de madera al estilo de los Bulevares en París, pero sin cambiar el trazado inicial, lo cual resultaba innecesario, dada la muy pequeña escala que aún tenía la ciudad. Los paseos y alamedas atraían gente los domingos o los días de fiesta. Sin embargo, existen indicios de que estos espacios se deterioraron rápidamente debido al descuido en su mantenimiento y al robo del mobiliario.

Por otra parte, el hecho de que no se realizaran durante este período obras de ampliación de las calles céntricas, resguardadas por estrechos andenes, u otras mejoras significativas y efectivas en la infraestructura urbana y de servicios públicos, sumado a un alto crecimiento demográfico y su consiguiente proceso de densificación, más el deterioro en las condiciones de habitabilidad, explica en parte la tendencia al crecimiento hacia los suburbios del casco urbano tradicional, como fue el caso de Chapinero hacia el norte o Las Cruces y San Cristóbal hacia el sur. Bogotá alcanzó a tener 120.000 habitantes en 1912,[9] en contraste con Medellín (70.000) y Cartagena (50.000).

1.2 Modernización y urbanización (la primera parte del siglo XX)

Bogotá tuvo un proceso importante de industrialización desde finales del siglo XIX que se evidenció en la creación de industrias y empresas relacionadas con la construcción, como las fábricas de Tubos Moore

(1906) y Cementos Samper (1909), o aquellas relacionadas con las bebidas y alimentos, como la de Chocolates Chávez y Equitativa (1877), y en particular, las cervecerías como la Rosa Blanca (1882), Cuervo (1881) y Bavaria (4 de abril de 1889). Ésta última, fundada por el alemán Leo Siegfried Kopp (1858-1927), empezó con una moderna instalación en los antiguos predios del Convento de San Diego frente al Panóptico.[10] Por la misma época, se formaron barrios obreros como los barrios Villa Javier (1909) y la Perseverancia (1912) en la periferia inmediata del centro histórico, que carecían de acueducto y alcantarillado, lo cual, en todo caso, no representaba condiciones más precarias que las de las viviendas rurales, de donde muchos provenían.[11]

Con el auge del comercio se crearon pasajes y galerías como espacios propiamente comerciales. Por su parte, y debido en gran medida a la densificación del centro, las familias más adineradas se mudaron hacia nuevos barrios en la periferia del centro histórico. El transporte a través de automóviles y autobuses transformó la ciudad, al llevarla de una ciudad "caminada" a una ciudad "motorizada".

Entre 1918 y 1938 la población de Bogotá se triplicó y pasó de 144.000 a 330.000 habitantes –un aumento promedio de 9.300 personas al año (entre crecimiento vegetativo y migración interna), como muestra la Tabla 1–. Este fenómeno de expansión se tradujo en la congestión de actividades urbanas y en la preocupación por los servicios públicos, la adecuación y apertura de vías, y en la construcción de edificios. A partir de los años treinta, con la intensificación del crecimiento demográfico y de la industrialización, se generaron fuertes procesos de modernización de la infraestructura física de la ciudad. La modernización de Bogotá se evidenció en la construcción de edificios importantes en el centro de la ciudad –como la primera sede del periódico El Tiempo (por el arquitecto Roberto Sicard)– y de los primeros equipamientos de corte moderno, como bancos, teatros, hospitales, centros educativos, parques; al mismo tiempo, se experimentó la modernización de la vivienda de clase alta.

Los problemas que afrontaba Bogotá al comienzo del siglo XX en términos de altos ritmos de crecimiento demográfico, precariedad de condiciones higiénicas, escasez de vivienda y especulación de suelos eran, en parte, similares a los que amenazaban a grandes ciudades Europeas en el siglo XIX. Para el mismo período, en América Latina las

ciudades de Buenos Aires y de Río de Janeiro (aunque ésta última un poco más tarde), aplicaron algunas de las estrategias de estilo Haussmann en cuanto a obras públicas enormes. Sin embargo, Bogotá apenas comenzó a actuar sobre dichos retos a mediados del siglo XX.

La modernización urbanística de Bogotá era evidente, pero algunos han argumentado que el proceso se realizaba sin un pensamiento moderno en el tema urbano, y sin una relación entre proyecto de ciudad y proyecto de sociedad moderna.[12] Esto también se reflejaba en una institucionalización tardía del tema "urbanístico". En los años treinta, la Sociedad de Embellecimiento de Bogotá incorporó a la dirigencia cívica de la ciudad; sin embargo, aparentemente no logró un impacto significativo en la orientación de intervenciones urbanísticas.[13] El trazado de nuevas avenidas, fue de una escala mucho más pequeña en comparación con una ciudad como Buenos Aires, y no fue suficiente para orientar el crecimiento de la ciudad. Bogotá continuó expandiéndose y construyéndose hasta mediados de del siglo XX más como un agregado de nuevos barrios promovidos por la iniciativa privada que como una red de trazados viales, un sistema de servicios públicos o un nuevo esquema del espacio público.

Sólo en 1933, cuando la ciudad tenía 200.000 habitantes, se creó el Departamento de Urbanismo del municipio de Bogotá, acontecimiento que se considera como el inicio de las políticas de planificación urbana en Bogotá y Colombia.

1.3 Hacia una política urbana (1940-1950)

El arquitecto y urbanista austriaco Karl Brunner (1887-1960), quien había trabajado en temas urbanísticos en el Ministerio de Obras Públicas en Chile en 1929 y en la Oficina de Urbanismo de Santiago de Chile hasta 1934, fue invitado ese año a Colombia por el presidente Enrique Olaya Herrera (1930-1934), y nombrado por el alcalde Alonso Esguerra Gómez (1933-1934) para organizar el Departamento de Urbanismo de Bogotá, del cual fue su primer director. Bogotá tenía entonces 270.000 habitantes –la mitad de los de Santiago de Chile– y contaba con problemas de higiene, vivienda y circulación de menor dimensión a los experimentados por la capital chilena. Con breves interrupciones, Brunner permane-

ció trabajando en Bogotá por cerca de 14 años, hasta 1948. Además de trabajar para la ciudad de Bogotá, también trabajó para el gobierno nacional en temas de planificación urbana para Barranquilla, Medellín, Manizales, Pasto, Santa Marta, Cali y Buenaventura, y fue profesor en la Universidad Nacional. La llegada de Brunner coincidió con la irrupción de la arquitectura moderna en Bogotá, primero con el edificio de la Biblioteca Nacional (a partir 1933), y después, con el campus de la Universidad Nacional (a partir 1938) –éste último, diseñado por el arquitecto alemán Leopoldo Richter (1894-1978) en un estilo Bauhaus, ya prohibido en Alemania en ese entonces por los nazis–.

Como director del Departamento de Urbanismo de Bogotá, Brunner elaboró en 1936 el primer Plan de Desarrollo Urbano, en el cual se basaron numerosos proyectos urbanísticos posteriores; entre otros, urbanizaciones obreras en el sur para la descongestión y saneamiento del centro, y la creación de una red de parques que garantizara la existencia de espacios de recreación para todo los ciudadanos.[14] Brunner fue el autor de proyectos de urbanización como el del Bosque Izquierdo y los barrios Gaitán, Santa Lucía, Palermo, Centenario y El Campín, los cuales en la actualidad son considerados como barrios muy bien planificados. En esta época se construyeron importantes vías urbanas como la Avenida Chile y la Avenida Caracas, que dieron lugar, a su vez, a nuevas urbanizaciones. También se trabajó en un proyecto integral de parques para la ciudad, en el saneamiento del sector Paseo Bolívar (alrededor de la Quinta de Bolívar), en la recuperación de los Cerros Orientales y en propuestas para las ciudades Futura y Satélite. Brunner trabajó durante sus 14 años en Colombia en tres líneas: i) planes de desarrollo urbano y proyectos de ciudades satélites, ii) contratación de urbanizaciones populares y vivienda popular y iii) generación de espacio público.

El posicionamiento del urbanismo racional y el trabajo de Brunner fueron aprovechados por el gobierno del presidente López Pumarejo (1934-1938), caracterizado por su estilo modernizador. López fue quien nombró a Jorge Eliécer Gaitán alcalde de Bogotá, y quien apoyó los esfuerzos de Brunner como director del Departamento de Urbanismo de la ciudad. Durante la presidencia de López Pumarejo, el Ministerio de Obras Publicas incidió sobre la construcción de nuevos edificios públicos nacionales en Bogotá, como la Ciudad Universitaria y la Biblioteca

Nacional, así como en el resto del país, como una expresión del papel de un Estado racional modernizador –idea promovida por el presidente López–.[15] Al mismo tiempo, el Ministerio de Obras Públicas comenzó a cumplir una importante labor en la difusión y consolidación de regulaciones de la arquitectura moderna.[16] Estos cánones se inspiraron también en las nuevas tendencias de la arquitectura internacional; en particular, en el cuarto Congreso Internacional de Arquitectura Moderna (CIAM) en 1933, celebrado en un barco entre Marsella y Atenas, del cual resultó el famoso manifiesto del urbanismo funcionalista: la llamada Carta de Atenas. La Carta propuso un esquema de separación de funciones vitales y básicas de la ciudad moderna: circular, habitar, recrear y trabajar. Estas ideas fueron introducidas y promovidas por arquitectos y urbanistas colombianos, varios de los cuales habían estudiado en el exterior. En esa época la ciudad de Bogotá intensificó obras como escuelas, hospitales y autopistas. El interés por la ciudad y la arquitectura se tradujo en la creación en 1936 de la primera facultad de arquitectura en la Universidad Nacional, la cual graduó su primera promoción en 1941.

El gobierno nacional introdujo en 1947 la obligación legal[17] de establecer un "plan regulador" como instrumento de ordenamiento físico de la ciudad, muy inspirado en tendencias de planificación funcional extendidas en el exterior, para lo cual se creó la Oficina del Plan Regulador de la Ciudad. El Plan Regulador para Bogotá fue encargado por el alcalde Fernando Mazuera Villegas (1948-1949) al suizo-francés Charles Eduard Janneret (más conocido como Le Corbusier), quien a su vez contrató como consultores a dos urbanistas y arquitectos: el Alemán Josep Lluis Sert (1895-1987)[18] y el español Paul Lester Wiener. Le Corbusier era el exponente más conocido del urbanismo funcional, y era partidario de la modernización radical de la ciudad tradicional con base en la introducción de conjuntos de rascacielos residenciales, autopistas elevadas, centros cívicos y zonas verdes, siguiendo un esquema de separación de funciones vitales básicas de la ciudad moderna propuesta por la Carta de Atenas de 1933.

En Colombia, estas ideas fueron también animadas por la Sociedad Colombiana de Arquitectos, y en particular, por el arquitecto e ingeniero Jorge Gaitán Cortés, quien fue nombrado en 1947 como primer decano de la facultad de arquitectura de la Universidad Nacional. Gaitán Cortés

fue Ministro de Obras Públicas, influyente concejal de la ciudad (1958-1961) y posteriormente alcalde (1961-1966). Gaitán Cortés fue nombrado por Le Corbusier como delegado principal en representación de Colombia en los Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna (CIAM), en los que se habían producido importantes desarrollos; entre ellos, la Carta de Atenas de 1933. En 1946, un grupo de arquitectos reunidos alrededor del arquitecto Carlos Martínez fundaron la revista Proa, que se convirtió en portavoz de la modernidad colombiana y en la cual comenzó a darse el debate en torno al Plan Regulador de Bogotá, criticando las propuestas de Brunner con base en los postulados de los CIAM y, en particular, con base en las ideas de Le Corbusier.[19]

Para formular el Plan de Desarrollo de Bogotá, Le Corbusier volvió en varias misiones cortas a Bogotá entre 1948 y 1951.[20] Durante este periodo sucedieron los graves disturbios del 9 abril de 1948, como consecuencia del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán –líder popular del partido Liberal, candidato a la presidencia y ex alcalde de Bogotá–. En el llamado "Bogotazo" fueron quemados y destruidos 136 edificios en el centro histórico de la ciudad, lo cual otorgó un argumento adicional a la administración municipal para liderar un proceso de modernización urbana, de tal manera que las propuestas de Le Corbusier se relacionaron también con la reconstrucción de las partes destruidas del centro, para lo cual el Ministerio de Obras Públicas creó una sección de Reconstrucción de Bogotá.

El plan de Le Corbusier se tradujo en una serie de propuestas típicamente funcionalistas para Bogotá, contenidas en su Plan Regulador de 1950, pero con diseños urbanos y arquitectónicos menos inspirados en las condiciones locales de la ciudad, –como sí eran los de Brunner–, mucho más basados en su deseo de transformar la incipiente ciudad de Bogotá en un laboratorio para aplicar su esquema de la llamada "Ville Contemporaine", como lo logró mas tarde en Chandigarh, India. Según Le Corbusier, "el trazado urbanístico del viejo Bogotá es un buen trazado. La cuadra española, con sus ángulos rectos es una hermosa creación. El desorden de Bogotá está en sus nuevos barrios".[21] Sin embargo, propuso guardar de los edificios coloniales y republicanos del centro histórico apenas nueve manzanas por su valor "arqueológico" y someter el resto a un drástico plan de demolición para crear rascacielos administra-

tivos y residenciales, entre otros alrededor de la Plaza Bolívar y la Avenida Séptima, propuesta complementada con un trazado de bulevares para atender el incremento de tráfico y fortalecer la comunicación entre el centro y los barrios periféricos. Pero llevar a cabo las propuestas radicales de Le Corbusier implicaría, sin duda alguna, una absoluta negación de los comportamientos políticos, económicos y sociales del momento. De hecho, las propuestas de Le Corbusier para Bogotá eran mucho más radicales que las que el mismo Haussmann había aplicado a París casi 100 años atrás.

En 1951, se adoptó el Plan Piloto para Bogotá, elaborado por Le Corbusier, Wiener y Sert, con disposiciones para regular los servicios públicos y el carácter urbanístico de la ciudad, lo que obligó a los arquitectos a lograr un desarrollo armónico de la ciudad, con diversos planes viales y, en general, a través de una racionalización de los métodos de planificación y construcción. Los planes de Le Corbusier para reconstruir partes del centro histórico a través de un conjunto de grandes edificios modernistas no fueron acogidos y esta decisión salvaguardó la intimidad de la carrera séptima y en general de toda la vieja ciudad, ya que las propuestas influyeron sobre la decisión de construir lo que hoy se conoce como el centro internacional.

Otro cambio importante fue la desaparición del tranvía en 1951, no tanto porque varios de sus vehículos fueron quemados durante el Bogotazo, como se argumenta con frecuencia, sino porque este medio de transporte fue reemplazado por unas rutas de *trolleys* (autobuses conectados a cables de electricidad).

Paralelamente a la planificación en grande, el futuro alcalde Jorge Gaitán Cortés comenzó a trabajar en el Ministerio de Obras Públicas, desde finales de los años cuarenta, en el diseño de vivienda popular con base en elementos prefabricados de muros y pisos –teniendo en cuenta los proyectos adelantados por Brunner e inspirado en experiencias internacionales, pero adaptándolas a las necesidades locales–. Estas técnicas se aplicaron en los barrios Los Alcázares y Muzú en Bogotá, así como en algunas otras ciudades del País. Sin embargo, Gaitán entendía muy bien el impacto limitado de los esfuerzos estatales para procurar vivienda popular en momentos en que la ciudad estaba creciendo a un ritmo de 80.000 habitantes al año (véase Tabla 1): “el hecho escueto es que mien-

tras se logra proveer de vivienda adecuada a mil habitantes, la población en la localidad aumenta en diez mil y el problema crece en proporción de diez veces. Es como si estuviéramos ante un espejismo que se aleja o desaparece cuando creemos haber llegado a la meta".[22]

En un nuevo esfuerzo por poner orden al proceso, Bogotá fue reorganizada en términos territoriales en 1954, a través de una ordenanza de la Asamblea Departamental que anexó los municipios aledaños de Usme, Bosa, Fontibón, Engativá, Suba y Usaquén, lo que amplió significativamente el territorio de la ciudad e incrementó su población en un total de aproximadamente 70.000 habitantes de los municipios anexados.[23] La ordenanza también estableció alcaldes menores como representantes del alcalde Mayor en cada uno de los municipios anexados a Bogotá. Al mismo tiempo, un Decreto Presidencial[24] reorganizó administrativamente a Bogotá como un Distrito Especial (D. E.). La fórmula del D. E. tenía como propósito dar autonomía administrativa a la ciudad (al separarla de la Administración Departamental de Cundinamarca) y dotarla de una mayor cantidad de recursos a través de la independencia de sus rentas. El decreto también autorizaba al alcalde Mayor para crear alcaldías menores en los distritos de la ciudad que considerara necesario, y determinó que siete de los trece miembros del Concejo Municipal fueran nombrados por el alcalde y los restantes elegidos directamente.

Durante los años cuarenta y cincuenta –a lo largo de los cuales Bogotá creció rápidamente a un millón de habitantes– se vieron los primeros esfuerzos de planeación integral y de regulación de la ciudad. Sin embargo, en estos años también se experimentaron la polarización política del país y los efectos sociales y económicos del período más intenso de La Violencia (1948-1953), lo cual contribuyó a una parálisis en la construcción. Otros factores institucionales de parálisis fueron: la alta dependencia de la ciudad frente a la Gobernación de Cundinamarca y el Ministerio de Obras Públicas, y la excesiva rotación de los alcaldes durante estos años –25 alcaldes entre 1941 y 1955–; es decir, un promedio de 8 meses en el cargo. Esta alta rotación eliminó cualquier posibilidad de liderazgo y planificación a largo plazo,[25] no obstante la disponibilidad de nuevos instrumentos de gestión, como el Plan Regulador, el Departamento de Urbanismo y la transformación de la ciudad en Distrito Especial.

Aunque se habían formulado planes sectoriales (viales, de alcantarillado, etc.) para dar respuesta a los principales desafíos de la época, la ciudad en buena parte continuaba desarrollándose entre 1940 y 1959 sin base en una buena planificación, y la administración se limitaba a otorgar licencias de urbanización a compañías privadas que se encargaron de transformar terrenos baldíos en nuevos barrios, así como de dotarlos de servicios públicos e infraestructura. En la práctica, "la incapacidad o desinterés del municipio para orientar más activamente el desarrollo y el haber cedido la iniciativa a los urbanizadores privados durante estas décadas cruciales de crecimiento inicial de la ciudad, sembrarían las bases profundas de una desigualdad espacial".[26]

De hecho, el proceso intensivo de migración de campesinos hacia la ciudad creó un reto enorme en la provisión de soluciones de vivienda. Muchos de los inmigrantes se alojaron inicialmente en los inquilinatos ubicados dentro de las antiguas casonas que habían dejado las familias adineradas del centro, en la zona colonial de La Candelaria y en barrios céntricos como Las Cruces.[27] Ello implicaba vivir en condiciones insalubres de hacinamiento, y los llevaba a mudarse constantemente hasta cuando se hacían a un lote en barrios periféricos. Para los más pobres, esto se tradujo en "construir precarias viviendas sobre pendientes laderas en terrenos inundables, en lotes accesibles sólo por fangosas y empinadas trochas, lejos del centro y de las escuelas, empleos, hospitales y rutas de buses", asentamientos que recibieron el nombre oficial de "barrios incompletos" o de barrios clandestinos, pero que reunieron a mediados de los años sesenta, al 40% de la población de la ciudad y ocuparon un 35% de la superficie de la misma.[28] Otros accedieron a barrios de invasión y urbanizaciones piratas. La gran mayoría de estos barrios surgían sin cumplir normas oficiales de urbanismo y dotación de servicios básicos, razón por la cual el Distrito no los aprobó oficialmente.

1.4 Primer período de excelencia en la gestión (1958-1974)

La estabilidad política introducida por el Frente Nacional a partir de 1958 y hasta 1974 generó en Bogotá –pero no necesariamente en otras ciudades– una continuidad administrativa inédita tanto en la Alcaldía

como en el Concejo Distrital, en particular durante el periodo 1958-1969. El crecimiento económico sostenido del país y la excelencia de mandatarios distritales durante los años sesenta hicieron del período del Frente Nacional, el primer período de gestión admirable de la ciudad, no obstante los enormes desafíos que ésta afrontaba; en particular, en términos de su crecimiento demográfico radical. Durante el período del Frente Nacional (1958-1974) la población de Bogotá pasó de 1,1 a 3 millones de habitantes, a un ritmo anual de entre los 100.000 y 200.000 habitantes, incluyendo crecimiento vegetativo e inmigraciones. Fueron estos los años de mayor crecimiento demográfico de la ciudad (véase Tabla 1).

La Oficina de Planificación del Distrito, apoyada por el llamado "Concejo Admirable" y los alcaldes de Bogotá, presentaron en 1957 un plan vial que estructuró entre otras la calle 26 (Avenida El Dorado), y otro plan vial de 1962 que propuso los anillos viales de la Avenida 68 y Boyacá, los ejes viales de la Carrera 7ª, la Autopista Norte, la Calle 80, la Avenida de las Américas, la prolongación de la calle 13 (Avenida Colón) y la Avenida Caracas hacia el sur.[29] Estas avenidas fueron progresivamente construidas –con interrupciones debidas a las dificultades financieras del Distrito o de la Nación– durante las muy comprometidas y eficientes administraciones de Juan Pablo Llinás (1958-61), Jorge Gaitán Cortés (1961-66) y Virgilio Barco (1966-69) –quien fue más tarde presidente de Colombia–.

En cuanto al Concejo de Bogotá, éste asumió un gran liderazgo desde 1958, con un grupo de concejales muy profesionales, entre los cuales se encontraron el economista Enrique Peñalosa (padre de quien sería el alcalde de Bogotá años después) y Jorge Gaitán Cortés, futuro alcalde, de quien ya se ha hecho mención. "La extraordinaria dedicación de los concejales al manejo de la cosa pública durante el periodo 1958-1962, estaba ligada a los principales logros de la administración distrital, logros que sembrarían la semilla legal, administrativa y técnica para planificar su futuro".[30] Entre los legados de este Concejo Admirable, como fue conocido en ese entonces, se cuentan el Estatuto Distrital de Valorización, el Estatuto Distrital de Desarrollo, el establecimiento de las Juntas de Acción Comunal, la reestructuración del Departamento Administrativo de Planificación Distrital (la anterior Oficina de Planifi-

cación Distrital), la Caja Distrital de Vivienda Popular, los estudios del plan vial de 1962, los estudios de sectorización del Distrito y los estudios del plan maestro de acueducto y alcantarillado.[31] En la misma época el Distrito creó sus primeros programas de "erradicación de tugurios" y se lanzaron por primera vez iniciativas de "vivienda sin cuota inicial".

El éxito de la gestión en Bogotá durante el Frente Nacional se debió a varios aspectos: una gestión racional, la continuidad de dicha gestión entre los alcaldes y la duración de cada administración (tres años en promedio, en contraste con los cortos periodos de ocho meses durante los decenios anteriores). Sus gestiones técnicas con base en diagnósticos académicos sobre la realidad económica, social y administrativa de la ciudad, su conocimiento de tendencias internacionales de planeación urbanística, su aprovechamiento creativo de talentos nacionales[32] y su respeto estricto de las condiciones de austeridad presupuestal produjeron resultados concretos, audaces y originales que sembraron las bases para la Bogotá moderna que actualmente conocemos.[33] Esta planificación integral se expresó también a través de "una mayor preocupación por institucionalizar los procesos para la toma de decisiones en materia de planificación –en este caso física– por definir la forma de desarrollo para cada urbanización y cada parte de la ciudad –sus densidades, sus equipamientos– por fijar normas y procedimientos –de trámite y aprobación– más que por definir políticas rígidas de forma y estructura".[34]

Esta admirable gestión pública se realizó, además, cuando los desafíos de tipo socio-económico eran enormes. La tasa de crecimiento demográfico de 7% (1951-1964), seguida por una tasa de 6% durante la década siguiente, siguen siendo las tasas de crecimiento demográfico más altas jamás vividas por Bogotá. Cada año se sumaba un promedio de entre 100.000 y 200.000 personas a la ciudad; entre ellas, muchos inmigrantes que llegaron del campo en búsqueda de mejores oportunidades. En 1964 más del 50% de los habitantes de la ciudad habían nacido por fuera de Bogotá; muchas veces, en veredas o municipios eminentemente rurales. Constituyó un logro, que con el concurso de todos, y bajo el liderazgo de la administración distrital, se lograra construir ciudad sin provocar tensiones sociales mayores o problemas descomunales de criminalidad.

Proveer y mejorar servicios de salud, educación, infraestructura y recreación en condiciones de escasez de recursos financieros no resultaba

nada fácil durante los años sesenta, y sin embargo, los resultados fueron notables. Por ejemplo, en materia de educación, el número de niños entre 7 y 11 años de edad matriculados en primaria se incrementó en Bogotá del 44% en 1950, al 65% en 1960, y al 92% en 1970, gracias a un exitoso programa de construcción y dotación de escuelas y contratación de maestros. La cobertura de servicios básicos también mejoró (véase Tabla 2).

Tabla 2
Cobertura domiciliaria de servicios en Bogotá 1951-1973
(porcentaje de viviendas cubiertas)

Entidad	1951	1964	1973
Acueducto	85,8	89,5	91,8
Alcantarillado	80,0	87,6	91,7
Energía Eléctrica	81,9	88,1	95,3

Fuente: Dávila, J. *Planificación y política en Bogotá. La vida de Jorge Gaitán Cortés,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, p. 179, originalmente tomado de Alan Gilbert, "Santa Fe de Bogotá. A Latin American Special Case", en Gilbert, Alan (comp.), *The Mega City in Latin America*, New York, United Nations University Press, 1996, cuadro 11.7.

Fue crucial la contribución de mano de obra por parte de las comunidades en los barrios populares, a través de la acción comunal para obras barriales de infraestructura y de autoconstrucción de vivienda. La acción comunal fue una pieza fundamental de la cultura política del Frente Nacional. Instaurada a escala nacional mediante la Ley 19 de 1958, e introducida en el Distrito mediante varios acuerdos del Concejo hacia finales de los años cincuenta y comienzos de los sesenta, la acción comunal se inspiraba en el reconocimiento de la incapacidad del Estado para suministrar servicios públicos a todos los habitantes de la ciudad.[35] Para ello, como lo explica el preámbulo de un Acuerdo promulgado por el Concejo de Bogotá en 1959, había que recurrir a "la iniciativa, la pericia y la ingeniosidad de los vecinos", de forma que, "para organizar la cooperación de los ciudadanos al mejoramiento y desarrollo de sus propias comunidades es necesario establecer Juntas de Acción Comunal, en los diferentes barrios de la ciudad, fijándoles funciones y dándo-

les cierta intervención en el manejo de determinados servicios".[36]

> En 1957, cuatro años antes de llegar a la alcaldía, Gaitán Cortés, como funcionario del Ministerio de Obras Públicas, explicaba que para que "el Estado disponga de medios adecuados para lograr el equilibrio buscado entre el ideal de confort y la capacidad de atenderla"[37] es necesario el recurso de los mismos ciudadanos para crear fórmulas de autoconstrucción, con asesoría técnica de la Nación y del Distrito. La idea se inspiraba en experiencias similares en otros países, particularmente Chile, y en elaboraciones teóricas sobre el tema de "explosión urbana", asunto que se estaba transformando en una preocupación internacional. Estos programas de autoconstrucción fueron, en primera instancia, implantados por el Instituto de Crédito Territorial. También se buscó darle salida al rápido incremento de la población con planes de vivienda masiva para sectores obreros, medios y medio altos, lo que dio lugar a barrios como Ciudad Jardín, Los Alcázares y Niza.[38]

El alcalde Jorge Gaitán Cortés fortaleció la racionalidad, la eficiencia, y la planificación de la ciudad aprovechando los aportes de Brunner y partes del Plan de Le Corbusier. Después, el alcalde Virgilio Barco continuó la gestión de Jorge Gaitán Cortés al articular la planificación urbana con la planificación social y económica. Barco también insistió en que la ciudad necesitaba un eficaz régimen jurídico y fiscal descentralizado, y en que una reorganización administrativa permitiría otorgarle mayor credibilidad a la administración. La reorganización administrativa se concretó con la expedición, en 1968, del Estatuto Orgánico para el Distrito Especial.[39] El alcalde Barco también contrató un conjunto importante de estudios sobre el tema urbano y dejó preparado, al final de su gestión, el Plan de Integración Urbana.

En su primer discurso como alcalde, en 1966, Virgilio Barco constató que "la verdadera magnitud del problema [es] proveer a la ciudad de viviendas, de medios adecuados de transporte […], de vías […], de aulas escolares no solamente para albergar sino para formar bien […], de servicios de salud y aseo y de campos de recreación...".[40] Las obras se adelantaron bajo el estricto criterio de que no podían hacerse promesas ni por demagogia, ni por presiones, ni por halagos, ni por plebiscitos, y que se hicieran anuncios solamente cuando los proyectos, diseños y recursos estaban garantizados.[41] También se focalizó en una gran campaña entre los habitantes para hacerlos sentir parte de la ciudad. La or-

ganización del Congreso Eucarístico Internacional (1968), a propósito de la primera visita de un pontífice a América Latina, fue excusa adicional para forzar una gran serie de obras de infraestructura –particularmente de carácter vial–.

La ciudad comenzó a caracterizarse por un eje de servicios (centro-norte), un eje industrial (centro-occidente) y el eje de las urbanizaciones marginales (sur y periferia). Aún más que las vías, lo que hacía visible la transformación de la ciudad en una metrópolis era la multiplicación de los barrios, como unidades básicas de la expansión de la ciudad, con los principales desarrollos para estratos bajos en el sur de la ciudad, y para estratos altos hacia el norte. Como observó en 1960 el arquitecto Carlos Martínez, "los barrios aparecieron sin obedecer cánones urbanos, como núcleos desarticulados, porque los urbanizadores no tenían otro objetivo que la satisfacción de su propio interés económico, con lo que causaron los más serios inconvenientes sociales y económicos".

Según estimaciones, entre 1966 y 1974 la urbanización directamente orientada por el sector público correspondía al 20% del área desarrollada de la ciudad.[42] Se construyó el Aeropuerto El Dorado, y se diseñó un sistema de metro,[43] pero las intervenciones en la ciudad daban prioridad al creciente transporte automotor, se ampliaron calles existentes y construyeron nuevas carreteras que restaban espacio a los andenes. La falta de zonas verdes funcionales –su necesidad fue observada por Brunner– se evidenciaba en que estas áreas correspondían apenas a 1,5 metros cuadrados por habitante, incluyendo cementerios. Fue una preocupación retomada en particular por el alcalde Barco, quien promovió una política de parques e inauguró, entre otros, el Parque El Tunal[44] y contempló la construcción de 17 parques con un área total superior a mil hectáreas y la dotación de equipamientos recreativos comunitarios en barrios populares, lo que elevó las áreas verdes a 6,5 m^2 por habitante. Entre estos parques estaban el Nacional y La Florida, El Tunal, El Salitre I y II, Timiza, Kennedy, Montes, el Jardín Botánico y el Velódromo Distrital Sur. Igualmente, hubo una política de promoción de la cultura, con la construcción del Planetario de Bogotá, entre otros.[45]

Los que habían vivido en el Bogotá de los años veinte, tuvieron que presenciar la destrucción de edificios históricos para ser reemplazados por edificios altos y modernos. Ilustrativos de este proceso fueron el

Hotel Tequendama (1953), el Centro Urbano Antonio Nariño, el edificio de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) y el Conjunto Bavaria en el Centro Internacional. "Nada quedó intacto", como escribió el urbanista Hernando Téllez: "Quedó, más o menos, intacto el paisaje de sus colinas y el de su valle, de su verde sabana, fino, melancólico, austero".[46] El proceso más tardío de obras modernas de gran tamaño a cargo de firmas privadas en el norte de la ciudad, inicialmente alrededor de la calle 72, ayudó a convertir el sector ubicado entre las calles 72 y 93 en el nuevo centro de la ciudad, abandonando, pero al menos no destruyendo –como había propuesto Le Corbusier– el centro histórico de la ciudad. El modernismo funcionalista no logró imponerse de manera generalizada, y "compitió", en parte, y gracias a arquitectos y urbanistas colombianos, con una arquitectura moderna hecha en ladrillo visible, parcialmente inspirada por el trabajo del holandés Berlage y de la Escuela de Amsterdam, que se transformó en una arquitectura orgánica "muy bogotana" que alcanzó fama internacional y cuyo exponente más conocido es el arquitecto Rogelio Salmona, quien se hizo célebre con la construcción de las Torres del Parque.

Los años sesenta habían mostrado un enorme compromiso de la administración municipal con la ciudad, y Virgilio Barco como alcalde había sido uno de los dos actores centrales de dicho compromiso (1966-1969); con la aplicación de la planeación integral.[47] En 1969 el alcalde Barco, en su prefacio a una nueva publicación sobre desafíos urbanísticos en Bogotá, y tal vez queriendo resaltar el gran esfuerzo que implicaba trabajar en una ciudad con una compleja problemática como Bogotá, escribió: "Problemas como la tasa de crecimiento de las ciudades y sus consecuencias sobre el ingreso y su distribución, no han tenido desafortunadamente un debate a fondo, quizás porque esos problemas son más o menos nuevos en los países no desarrollados".[48]

1.5 Politiquería, corrupción y desintegración social (decenios de 1970 y 1980)

La inestabilidad política que resultó del fin del Frente Nacional y de la apertura del campo político que la acompañó, puso fin al primer periodo de gestión excelente en Bogotá y se tradujo en una pérdida de la gestión

racional planificada, en la falta de continuidad y en la alta rotación de alcaldes (véase Tabla 3), nombrados más por razones electorales que por su compromiso con la ciudad. De este difícil periodo cabe de todo modo resaltar el esfuerzo hecho por los alcaldes Bernardo Gaitán Mahecha (1976-1978) y Augusto Ramírez Ocampo (1982-1984), en el sentido de proponer una transformación administrativa incrementando la autonomía de las alcaldías menores y fortaleciendo la posibilidad de acceso de éstas a asesorías para la realización de su trabajo. Sin embargo, sus cortos períodos de gestión y la falta de continuidad impidieron la realización de las buenas intenciones de estos alcaldes.

Una de las principales características de esta época fue la cantidad de intervenciones basadas exclusivamente en criterios políticos de corto plazo y el reemplazo de lo técnico por lo político, en instituciones como el Instituto de Desarrollo Urbano IDU (creado en 1972 con base en una reforma del Departamento de Urbanismo de Bogotá), así como la "clientelización" de las Juntas de Acción Comunal –JAC–, las cuales acabaron con su función técnica como contraparte en la construcción de obras de infraestructura local.

Tabla 3
Duración promedio de periodos de los alcaldes de Bogotá (1958-1986)

	Periodo 1958-1973		**Periodo 1970-1982**		**Periodo 1982-1986**
1958-1961	Juan Pablo Llinás	1973-1974	Aníbal Fernández de Soto	1982-1984	Augusto Ramírez Ocampo
1961-1966	Jorge Gaitán Cortés	1974-1975	Alfonso Palacio Rudas	1984-1985	Hisnardo Ardila Díaz
1966-1969	Virgilio Barco Vargas	1975-1976	Luis Prieto Ocampo	1985-1986	Diego Pardo Koppel
1969-1970	Emilio Urrea Delgado	1976-1978	Bernardo Gaitán Mahecha	1986-1986	Rafael de Zubiría
1970-1973	Carlos Albán Holguín	1978-1982	Hernando Durán Dussan		
Duración promedio: 3 años		**Duración promedio: 2 años**		**Duración promedio: 1 año**	

Fuente: cuadro elaborado por los autores basándose en información disponible en http://www.Bogotá-dc.com/varios/1900a.htm.

Durante el decenio de 1960 en las administraciones de Gaitán Cortés y Barco se había intentado al menos planificar y regular de manera racional el intenso proceso de crecimiento "barrial" mediante un acercamiento técnico al problema y haciendo un uso racional del mecanismo de autoconstrucción como contraparte de intervenciones públicas –pese a que según algunos expertos "los proyectos del Distrito contribuían en muy poco a la solución del problema de la vivienda entre los más pobres"–.[49] Con la pérdida progresiva de la gestión racional, el proceso de urbanización se sometió al capricho de políticos y constructores. Mientras que en el norte y en el occidente de la ciudad lotes y viejas fincas fueron comprados y transformados en "barrios con cierta renuencia", en el sur se volvieron barrios con "precarias calles sin postes de luz y sin pavimentar",[50] basados en esquemas de autoconstrucción con poca o nula asesoría técnica y sin respeto por los planes reguladores, dejando de lado toda la herencia que el trabajo de las administraciones anteriores, el Ministerio de Obras Públicas y la Sociedad de Arquitectos en coordinación con las misiones internacionales, en particular de Brunner y Le Corbusier, habían dejado a la ciudad.

El desborde institucional

Esta expansión de la zona edificada y la densidad de la población aumentó el problema de los servicios públicos, lo que exigió incrementar las redes, casi sin pausa, de energía, agua y alcantarillado. Fue insuficiente la recolección de basuras [...]. Los hospitales y las escuelas desde este momento no dieron abasto y en cuanto a la seguridad, la Policía se encontró impotente ya no sólo ante los delitos más comunes sino frente al tráfico de drogas, las bandas juveniles y acciones de guerrilla dentro de la ciudad. Pero quienes habían ingresado en los diversos momentos de migración no se caracterizaron sólo por su conflicto con las clases y grupos ya establecidos. Su conflicto se presentó también en como la ciudad [...] a la cual querían adherir sin restricciones y participando de todas sus convenciones y ofertas [...] los recibía... (Alonso, Ricardo, *Ciudad para la memoria. Virgilio Barco y la construcción de Bogotá*, Bogotá, Alcaldía de Bogotá, 1999,op. cit., p. 44).

La ciudad continuó su crecimiento en todas las direcciones: carreteras, parques, museos, edificios públicos, ministerios, restaurantes, universidades, oficinas, industrias, servicios, cinemas, teatros, discotecas, prostíbulos, la Avenida Circunvalar y la calle 72 –corazón del sector financiero nuevo del norte (años ochenta)–, el estadio de Fútbol "El Campín", el Palacio de los Deportes, el Velódromo, centros comerciales en el Norte, como Unicentro (inaugurado el 25 de abril de 1976), Bulevar Niza, Granahorrar, Hacienda Santa Bárbara; en el Occidente, con Salitre Plaza, y en el Sur, con Sao y El Tunal (estos últimos, construidos en los años noventa). También se dio un notorio desarrollo del comercio, en particular, a través del aparecimiento de grandes supermercados.[51]

El acelerado crecimiento demográfico y físico de la ciudad, en condiciones de liderazgos débiles y problemas de corrupción, continuó incidiendo sobre el progresivo deterioro y desorden. Al mismo tiempo, se encarecieron los servicios públicos básicos, empeoró la calidad de vida, y con ello aumentaron los niveles de pobreza, como dejan ver los amplios territorios de marginalidad y la creciente irrupción de la economía informal en los andenes y espacios públicos de la ciudad.

Como consecuencia, el proceso de transformación hacia una ciudad moderna parecía, según muchos, haber fracasado. Bogotá se estaba convirtiendo en una gran urbe ruidosa, con un tráfico caótico, con parques y espacios públicos transformados en basureros, gran cantidad de huecos en las calles, andenes acabados e invadidos por carros y vendedores ambulantes, estacionarios y semiestacionarios, y un sector informal cada vez más grande. Al mismo tiempo, se había convertido en una ciudad muy desigual, con una notable desintegración social, a tal punto que no pocos comenzaron a hablar de guetos, de discriminación y de la ciudad dividida entre un *Versalles del Norte y un Calcuta del Sur*. El proceso de construcción de zonas residenciales en el norte, en apariencia, consultó niveles de planificación avanzados y un cierto respeto de andenes y zonas verdes, aunque en realidad buena parte del proceso consistió en la privatización irregular de espacios legalmente públicos. De esta manera, muchos parques y zonas verdes públicas terminaron en parqueaderos privados, lo cual generó un Norte aún más excluyente. Antes de que alguien se diera cuenta, Bogotá se había transformado en la típica ciudad "subdesarrollada", con agudos problemas de pobreza,

marginación y desigualdad, a los cuales no demoraron en sumarse, a partir de los años ochenta, graves problemas de inseguridad y terror (Véase Capítulo 3).

1.6 Ciudad insegura, ciudad mal amada (1986-1994)

Cuando Virgilio Barco llega a la Presidencia en 1986 su desilusión por la ciudad, de la que había sido un buen alcalde, fue más que evidente:

> (De) esa ciudad pujante que goberné, hoy sólo queda una gran anarquía urbanizada, un tremendo caos, un inmenso desorden, un colosal desbarajuste. He comprobado la degradación de sus barrios y la pésima calidad de los servicios y no logro entender a dónde van a parar los recursos generados por los cuarenta impuestos que debe pagar hoy una familia de clase media bogotana. Bogotá se ha convertido en una ciudad poblada de gentes sin trabajo [...] y los servicios del Estado y el suministro de bienes esenciales han llegado a sus más bajos niveles, de manera que quienes no tienen ingresos suficientes, deben conformarse con una vivienda que no responde a la dignidad del ser humano.[52]

El deterioro de la ciudad se reflejó en varios frentes: (i) un sistema de transporte cada vez más caótico, expuesto a "la guerra del centavo", sin una regulación eficaz y gestionado –con el apoyo explícito de diversos sectores políticos– por intereses particulares más que por intereses públicos; (ii) una creciente contaminación sonora y del ambiente por cuenta del parque automotor; (iii) un inventario enorme de vías, parques y espacio público privatizados y sin mantenimiento; (iv) un desplazamiento casi definitivo de las familias adineradas desde el centro y su sustitución en esos espacios por otras poblaciones de menores recursos; (v) una pérdida de interés por el centro histórico llevó a este a la degradación, particularmente evidente en "El Cartucho" y en la plaza de San Victorino. Todo ello, más variables adicionales que se describen en el capítulo sobre renovación urbana y seguridad, contribuyó a generar no sólo el sentimiento o la percepción de inseguridad, sino condiciones reales de dicha inseguridad en la urbe.

Para Barco, era evidente que la crisis de Bogotá –como la del resto del país– era en buena parte el resultado de una mala gestión pública. En una entrevista en 1987, el presidente Barco decía: "hay que volver a

amarrar a Bogotá. Aquí no hay administración, esta ciudad no está gobernada, no hay autoridad y debe elaborarse un plan de desarrollo que se cumpla...".[53]

A esta situación se había sumado el tema de inseguridad, tanto en Bogotá como en el resto del país, frente al cual Barco, como Presidente de Colombia, estaba comprometiéndose a través de la formulación de una política pública de seguridad, de carácter nacional.

La compleja relación entre entorno urbanístico, calidad de vida y seguridad, así como la idea de que se pueden prevenir y reducir posibilidades de criminalidad e inseguridad a través de diseños urbanísticos y residenciales apropiados, había surgido como tema de interés en las grandes ciudades americanas, y a partir de los años ochenta también en Europa. Después de una primera ola de interés, demostrado por la Escuela de Chicago de los años treinta y cuarenta, autores como Jane Jacobsen, Jan Gehl y Óscar Newman se convirtieron en figuras internacionalmente reconocidas como expertos en este tema a partir de los años sesenta.[54] El danés Jan Gehl, en su libro *Life Between Buildings* (1971), recurrió a la psicología social para describir la manera como las personas utilizan plazas, calles, y parques, y para explicar cómo son afectadas por el espacio abierto, por edificios grandes y pequeños, y por qué algunas calles o plazas son animadas y otras no. Según Gehl, la gente prefiere caminar más para poder atravesar calles animadas en vez de tomar recorridos cortos, pero poco animados, y es apropiado planificar y construir edificios y espacio público según este tipo de criterios.

Con base en estas y otras observaciones, Gehl terminó definiendo tres tipos de actividades humanas que él propone tener en cuenta para (re) diseñar el espacio público: actividades necesarias, actividades opcionales y actividades sociales. La propuesta de Gehl permite de algún modo interrelacionar las funciones básicas de la ciudad, identificadas como separadas por los modernistas en la carta de Atenas (ver arriba). Según Gehl, las *actividades necesarias* son actividades que siguen realizándose, casi independientemente del contexto urbanístico –como esperar un bus, parquear una bicicleta, caminar hacia una oficina u otro lugar de trabajo– pero con un buen diseño estas actividades pueden cumplirse de manera agradable: esperar el bus protegido del clima, encontrar sitios para estacionar la bicicleta de manera segura, y tener andenes

sin huecos. Por su parte, las *actividades opcionales,* como las que realizan los empleados que toman el sol en una banca cerca de la oficina, son actividades no esenciales en las cuales una persona se puede involucrar cuando las condiciones climatológicas, ambientales y de espacio constituyen un incentivo para el uso del espacio público. Finalmente, las *actividades sociales* y de placer urbano –leer la prensa en una banca, observar gente sentada en un parque, caminar con amigos por la calle– son actividades que suceden cuando la gente se mueve a través de un espacio mirando, escuchando actividades del otro, una vez que se sale del mundo privado (oficina, edificio, medio de transporte) y se entra en la calle. De ahí la importancia del diseño y gestión de espacios públicos que tengan en cuenta estas actividades.

Por otra parte, el tema del espacio público se encuentra íntimamente relacionado, en la ciudad moderna, con el tráfico de automóviles y su regulación. Promover otros medios de transporte –la bicicleta, antes que un elemento de deporte, es un sistema de transporte– y *disuadir frente al uso del carro*, por ejemplo, a través de un progresivo incremento de los precios para estacionar en el centro o la eliminación progresiva de cupos de estacionamiento en el mismo sector, constituyen instrumentos útiles para mejorar la calidad del espacio público.

Es precisamente a partir de la mitad de los años setenta –época en la cual escriben Gehl y Jacobsen– cuando algunas ciudades (occidentales en particular) comienzan a reflexionar sobre las consecuencias perversas, para las condiciones de vida urbana, del uso incontrolado del carro y del desplazamiento del silencio, del peatón y del verde a espacios cada vez más restringidos. Ciudades como Strasbourg, Copenhague y Groningen, en Europa, y otras como Curitiba y Córdoba, en América Latina, se lanzaron desde los años setenta, hacia estrategias de recuperación del ambiente urbano. Otras ciudades, como Ámsterdam, París y Londres, impusieron regulaciones que permiten conservar los centros históricos, mientras que las ciudades americanas y muchas ciudades asiáticas se muestran mucho menos interesadas en este tipo de políticas, con notables excepciones como Baltimore y Chicago, aunque con métodos y aproximaciones diferentes de los europeos.

Siendo presidente de Colombia, Virgilio Barco hizo todo lo posible para ayudar a Bogotá a reencontrar el camino del desarrollo racional;

apoyó en particular la construcción de Ciudad Salitre (240 hectáreas y un total de 22.000 viviendas), cuya creación ha impactado el desarrollo de todo el sector de la Avenida El Dorado y atraído desde comienzos de los años noventa una serie de edificios importantes, como la Embajada de EE. UU., la Fiscalía General de la Nación, la Cámara de Comercio de Bogotá, hoteles, edificios empresariales, la Imprenta Nacional, y la Gobernación de Cundinamarca. Otros esfuerzos cruciales fueron adelantados por la Corporación La Candelaria, creada en 1980 por el alcalde Hernando Durán Dussán, para la protección y conservación del barrio colonial La Candelaria, y cuya misión hoy se extiende a preservar y promover todo el patrimonio cultural construido a Bogotá, recuperar la memoria histórica, urbana y arquitectónica de la ciudad, buscando un mayor sentido de pertenencia de la ciudadanía y una mejora en la calidad de vida de los habitantes de la ciudad capital.[55] Otros esfuerzos importantes fueron la construcción del conjunto residencial La Nueva Santa Fe, apoyado por el Banco Central Hipotecario, como un esfuerzo *por abrir el norte hacia el sur*, ya que fue construido sobre el lado sur de la calle 7, en límites del barrio Las Cruces, zona que venía sufriendo un proceso de deterioro social y urbanístico fuerte y se había vuelto uno de los sectores más problemáticos de la ciudad en términos de inseguridad y criminalidad.

En Bogotá, a inicios de los años noventa, el problema no radicaba en la ausencia de estudios, planes de mejoras o personas capaces de entender el tipo de intervenciones necesarias. Al contrario, durante todos estos años se realizaron importantes estudios y discusiones acerca del proceso de urbanización de la ciudad. Sin embargo, lo que hizo falta fue una combinación adecuada de liderazgo político y orden en las finanzas para retomar, a través de decisiones y realizaciones concretas, el énfasis en la transformación urbana planificada y respetuosa del ciudadano. También hubo instrumentos nuevos, como la llamada UPAC (Unidad de Poder Adquisitivo Constante), creada como incentivo destinado a grupos de bajos ingresos para acceder a vivienda. Este tipo de incentivos, más allá de las oportunidades reales de acceso a vivienda y sin negar la importancia de las mismas, generó una multiplicación de vivienda de mala calidad, sin guardar relación con una visión integral de la ciudad.

1.7 Conclusión

Este capítulo –sin pretender ser exhaustivo– muestra el tránsito de Bogotá y de su gestión pública hacia los años noventa. La ciudad pasa por épocas de oro en su planeación y desarrollo, así como por momentos de agudas crisis en su gestión pública. Este trasegar de la ciudad preparó el terreno sobre el cual tendrían que intervenir los alcaldes Mockus y Peñalosa a través del diseño e implementación de políticas audaces e innovadoras durante el periodo 1995-2003. Sería injusto no resaltar que tanto Mockus como Peñalosa construyeron sus políticas e intervenciones aprovechando lo mejor de la historia de planeación y desarrollo de la ciudad, para potenciar los esfuerzos pasados (concluidos e inconclusos) hacia la reconstrucción de una ciudad y una ciudadanía activas. Con el proceso de la Constitución Política de 1991 y con las reformas administrativas introducidas por el alcalde Jaime Castro entre 1993 y 1994, el país y la ciudad tomaron a tiempo conciencia de la degradación de la ciudad capital e iniciaron un proceso de recuperación no solamente urbanística, sino también social, administrativa y política, con el objetivo de crear una ciudad más equitativa, más integrada y más segura.

La pérdida (real o soñada) de la "polis", en términos de una urbe marcada por relaciones de *cara a cara* y de intimidad, fue inevitable ya desde finales del siglo XIX, y de manera más dramática a partir de la segunda mitad del siglo XX, debido al crecimiento demográfico intensivo, y a procesos de urbanización, industrialización, y modernización de la sociedad y del Estado.[56] Como cualquiera otra ciudad grande en el mundo, Bogotá tiene el reto de generar las condiciones que permitan reconstruir la polis dentro de la metrópolis. La solución no puede ser otra que el diseño e implementación de políticas públicas racionales y democráticas (es decir, modernas) de planificación y administración.

La condición de marginación individual o colectiva es, de algún modo, inherente a la gran urbe moderna, y es la gestión pública la que debe reaccionar y responder propositivamente frente a ella.[57] En el caso de Bogotá, y en Colombia en general, la gran ciudad de algún modo apareció en escena sin que se hubiera completado la fase moderna de la construcción del Estado, es decir, aquella que da lugar a la capacidad institucional de generar y apoyar formas de regulación ética, moral y social que permiten el surgimiento de una sociedad civil basada, como

escribe Mockus, en un conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. El déficit en el proceso de construcción de formas de regulación civilizada de la vida pública en Bogotá se agudizó, como lo hemos mostrado en este capítulo, durante los años setenta y ochenta como consecuencia del proceso de desinstitucionalización administrativa, y a su vez como resultado de la generalización de prácticas clientelistas y la corrupción administrativa. Estas décadas oscuras casi hicieron olvidar que Bogotá fue la ciudad pionera en procesos de planificación racional, seria y eficaz en Colombia, y fue también la que recibió medios financieros y administrativos privilegiados frente a otras ciudades del país, evidencia de lo cual fue su transformación en Distrito Especial en 1954. Sin embargo, dicha situación privilegiada; fruto de su excepcionalidad institucional, no fue suficiente para superar los problemas ampliamente explicados en el capítulo, lo que llevó a que la ciudad prácticamente perdiera el rumbo.

Un trasfondo de institucionalidad débil y deslegitimada puede crear condiciones propicias para la proliferación de variadas formas de ilegalidad e inseguridad. En este contexto, todo el esfuerzo realizado a partir de 1995 por parte de las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa puede ser entendido como la redefinición de un proyecto moderno, que le apostó a una gestión institucional racional, planificada y fuertemente democrática, a partir de grandes esfuerzos de comunicación, así como de reconstrucción institucional y física, en el marco de la reconstrucción de la ciudadanía misma.

Notas capítulo 1

1 Mosca, Juan, *Bogotá. Ayer, hoy y mañana*, Bogotá, Villegas Editores, 1987, p. 280, citado por Alonso, Ricardo, *Ciudad para la memoria. Virgilio Barco y la construcción de Bogotá*, Bogotá, Alcaldía de Bogotá, 1999, p. 119.

2 Véase Mejía Pavony, Germán Rodrigo, *Los años del cambio*. *Historia Urbana de Bogotá 1820-1910*, 2ª Edición, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003. Para el cambio urbanístico, véase en particular Capítulo 3, "El lugar construido" (pp. 131-225), y Capítulo 5, "Los hombres y los espacios" (pp. 297-366).

3 Para la historia del desarrollo arquitectónico y urbanístico de la ciudad durante sus primeros cuatro siglos, véase el libro de Alberto Escobar, Margarita Marino, Cesar Peña, *Atlas histórico de Bogotá*, *1538-1910*, Bogotá, Corporación la Candelaria-Alcaldía de Bogotá, 2004, que no se logró consultar detalladamente, dada su reciente publicación.

[4] Las referencias sobre el siglo XIX en Bogotá son en su mayoría tomadas de Mejía Pavony, *op. cit.*

[5] Niño Murcia, Carlos, *Arquitectura y Estado. Contexto y significado de las construcciones del Ministerio de Obras Publicas. Colombia 1905-1960*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 37.

[6] *Ibid.*, p. 37.

[7] Mejía Pavony, *op. cit.*, p. 142.

[8] Haussmann fue Ministro de Napoleón II y prefecto de París. Es conocido por sus enormes intervenciones urbanísticas en los años 1860-1870 en París.

[9] *Ibid.,* p. 132 y 480.

[10] Véase también la exposición permanente *Bogotá siglo XX*, del Museo de Desarrollo Urbano de Bogotá, y las publicaciones que lo acompañaron.

[11] Alonso, Ricardo, *Ciudad para la memoria. Virgilio Barco y la construcción de Bogotá*, Bogotá, Alcaldía de Bogotá, 1999, p. 23.

[12] Castillo Daza, Juan Carlos del, *Bogotá. El tránsito a la ciudad moderna 1920-1950*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003, pp. 113-115.

[13] *Ibid.*

[14] Hofer, Andreas, *Karl Brunner y el urbanismo europeo en América Latina*, Bogotá, El Áncora y Corporación La Candelaria, 2003, p. 92.

[15] Niño Murcia, *op. cit.*

[16] *Ibid*.

[17] Ley 88 de 1947.

[18] El libro *Can our Cities Survive?*, del arquitecto catalán José Lluis Sert, seguidor y colaborador de Le Corbusier, fue enseñado por Jorge Gaitán Cortés en sus clases de arquitectura y urbanismo en la Universidad Nacional, y fue, según el arquitecto Roberto Rodríguez Silva : "nuestro pensamiento acerca de las ciudades". (Dávila, Julio, *Planificación y política en Bogotá. La vida de Jorge Gaitán Cortés*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000, p. 134). El libro de Sert insiste en las cuatro funciones que debe tener la ciudad: vivienda, trabajo, ocio y transporte, a las cuales Sert adicionó posteriormente la del centro cívico. El urbanista Lewis Mumford, también muy leído en los círculos colombianos, propuso complementarlas con las funciones políticas, educativas y culturales. Según Julio Dávila: "estos textos no necesariamente representaban un diagnóstico adecuado de lo local ni una visión acertada del futuro urbano" para Bogotá y otros ciudades en países en desarrollo, pero ofrecían elementos de reflexión y algunas fórmulas de actuación para los neófitos urbanistas que intentarían enfrentar las altas tasas de crecimiento urbano que ya vivía el país" (*op. cit.*, p. 134).

[19] Hofer, *op. cit.*, p. 167.

[20] Fernando Mazuera Villegas fue otra vez alcalde en 1957-1958 y fue claramente un mandatario que contribuyó significativamente al desarrollo urbanístico y arquitectónico de la ciudad.

[21] Alonso, *op. cit.,* p. 35.

[22] Gaitán Cortés, Jorge, "El problema de la vivienda", en *Suplemento Literario* de *El Tiempo*, 9 septiembre de 1951, citado por Dávila, *op. cit.*, p. 121.

[23] Goueset, Vincent, *Bogotá. Nacimiento de una Metrópoli*, Bogotá, Tercer Mundo, 1998, p. 8.

[24] Decreto 3640 del presidente Rojas Pinilla, el cual definió que el alcalde y la mitad del Concejo eran nombrados directamente por el presidente de la República.

[25] Véase http://www.Bogotá-dc.com/varios/1900a.htm.

[26] Dávila, *op. cit.*, p. 55.

[27] *Ibid.*, p. 113.

[28] *Ibid.*, p. 180.

[29] Alonso, *op. cit.*, p. 79.

[30] Según Dávila, *op. cit.*, p. 150.

[31] *Ibid.*, p. 151 y ss., donde se describen detalladamente los componentes e impactos de cada una de estas iniciativas.

[32] Apoyo y asesoría por parte de expertos internacionales continuaba. El alcalde Gaitán Cortés encargó, a pocos días de posesionarse, el estudio *Operación Bogotá* (entregado en noviembre de 1962) sobre los problemas del crecimiento de Bogotá al canadiense Lauchlin Currie, economista de Harvard, instalado en ese entonces en la Misión del Banco Mundial en Bogotá, y quien era el más influyente consultor externo para Colombia en todos los programas de desarrollo en los años cincuenta y sesenta.

[33] Dávila, *op. cit*., pp. 168 y 170. El informe *La planificación en Bogotá,* de 1963, de la administración Gaitán Cortes, explica en su prefacio que la parte esencial de esta planificación radica en que en ella "se conjugan y armonizan las labores de los técnicos y administradores con la activa participación del Concejo de Bogotá, dentro de un desenvolvimiento solidamente afianzado en la esencia misma del sistema democrático" (*Ibid*., p. 182).

[34] Cortés, Rodrigo, *Del urbanismo a la planeación en Bogotá (1900-1990),* Bogotá, Departamento de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia, mimeo, p. 32, citado por Dávila, *op. cit*., p. 183.

[35] Dávila, *op. cit.*, p. 186. Es de notar que en barrios donde predominaba una afiliación política de izquierda, en la década de los sesenta, los dirigentes se opusieron a formar Juntas de Acción Comunal (JAC), por considerarlas un instrumento de control del Frente Nacional, como fue el caso en el barrio Policarpa Salavarrieta, e intentaron instalar sur propias formas contestatarias de organización política, y eso dio lugar a conflictos incluso violentos.

[36] Preámbulo del Acuerdo 4 de 1959 del Concejo de Bogotá.

[37] Gaitán Cortés, Jorge, "La vivienda de interés social en los países de América", en *Revista de América*, vol. XXV, No. 81, 1957, citado por Dávila, *op. cit.*, p. 186.

[38] Silva, Armando, *Bogotá imaginada,* Bogotá, Convenio Andrés Bello y Universidad Nacional de Colombia, 2003, p. 45.

[39] Decreto 3133 de 1968, por medio del cual se reestructura el Departamento Administrativo de Bienestar Social.

[40] Alonso, *op. cit.*, p. 89.

[41] Barco Vargas, Virgilio, *La administración de una ciudad moderna*, p. 25, citado por Alonso, *op. cit*., p. 94.

[42] Alonso, *op. cit.*, p. 81.

[43] Según Silva, *op. cit*., p. 45, "el alcalde Barco también llego a prever el Parque Tercer Milenio obra que iniciaría cuarenta años más tarde el alcalde Enrique Peñalosa".

[44] Véase Barco Vargas, Virgilio, *Desarrollo urbano y bienestar social. Programa de zonas verdes recreativas y campos deportivos populares*, Bogotá, Sociedad Económica de Amigos del País, mimeo, 1968, citado por Alonso, *op. cit*., p. 137.

[45] Alonso, *op. cit.,* p. 166.

[46] Téllez, Hernando, "La ciudad desde el aire", en *Colombia país de ciudades*, Bogotá, Plinio Mendoza Neira, 1960, citado por Alonso, *op. cit*., p. 46.

[47] Virgilio Barco también había sido ministro de Obras Públicas en el período 1958-1960, y era ingeniero civil con un Ph. D. en Economía Industrial en MIT.

[48] Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1969, citado por Alonso, *op. cit*., p. 55.

[49] Dávila, *op. cit*., p. 193.

[50] *Ibid.,* p. 113.

[51] Según Armando Silva, *op. cit.*, p. 112, en Francia hay un supermercado por cada 7.000 habitantes, y en Colombia, uno por cada 35.000 habitantes –uno por cada 23.000 en Bogotá– (Silva no da datos de París).

[52] *Revista Consigna*, "Así piensa Barco", Bogotá, No. 299, mayo, 1986, citado por Alonso, *op. cit*., p. 119.

[53] Mosca, *op. cit.,* p. 119.

[54] Inspiradas en particular por libros como Cooper Marcus and Francis (edits.), *People Places* (1990); Buchanan, P., "What City? A Plea for Place in the Public Realm", en *Architectural Review*, No. 1101, 1988; Carmona *et al*., *Public Places-Urban Spaces* (2003); Whyte, *The*

Social Life of Small Urban Space (1980); Ronald Clarke, *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies* 1992.

[55] http://www.corporacionlacandelaria.gov.co/msion.htm, consultada en noviembre de 2003.

[56] Como escribe el arquitecto Alberto Saldarriaga Roa: "Las formas urbanas de otra época muestran muchos aspectos ausentes de la ciudad de hoy: armonía y riqueza visual, escala humana, heterogeneidad dentro de la unidad, sensibilización estética". Saldarriaga Roa, Alberto, *Arquitectura fin de siglo. Un manifiesto de ausencia*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1999, p. 61.

[57] Auge, Marc, *Los "no lugares". Espacios de anonimato. Una antropología de la sobremodernidad*, Barcelona, Gedisa, 1992.

Capítulo 2

TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS Y SOCIOECONÓMICAS EN BOGOTÁ (1995-2003)

Vendedores informales. Fuente Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

(...) el sueño de una ciudad como Bogotá, a treinta años de horizonte, puede variar de manera irreconciliable para cada grupo social, para cada estrato económico, para viejos y jóvenes, para quienes viven en zona plana o sobre el cordón de los cerros, para quienes nacieron en ella y para los inmigrantes y, en fin, para los que se proyectan en la tecnología del futuro o para quienes añoran el pasado. De lo que se trata es de coincidir en algunas condiciones de sueño comunes a una mayoría.[*]

ROGELIO SALMONA Y RAÚL JARAMILLO

En este capítulo se presentan los aspectos demográficos y socioeconómicos de Bogotá, con el objetivo de ofrecer al lector un panorama sobre el contexto en el cual se han inscrito las políticas públicas de prevención y reducción de la criminalidad en la ciudad durante el período 1995-2003.[1] (Para un resumen sobre las políticas sociales sectoriales, en términos de inversiones en salud y educación, durante el período se puede consultar el Capítulo 9).

Gran parte de las estadísticas en este capítulo utilizan como punto de partida el último censo realizado en el país por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), el cual se llevó a cabo en 1993. En este orden de ideas, los datos estadísticos utilizados en el presente capítulo para el período 1995-2003, están sujetos a la calidad y acierto de las proyecciones que el mismo DANE y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital han hecho con base en el mencionado Censo de 1993. Es asi en todo el pais. Sin embargo, vale resaltar el esfuerzo que las recientes administraciones en Bogotá han hecho para depurar y normalizar sus bases de datos, como parte integral del proceso de mejoramiento de los instrumentos para la focalización de las políticas públicas de inversión social.

2.1 CARACTERIZACIÓN DEMOGRÁFICA DE BOGOTÁ

De acuerdo con proyecciones elaboradas por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) con base en el Censo de 1993, la

población de Bogotá en 2002 se estimaba en 6,7 millones de personas, de las cuales un 52% eran mujeres y un 48%, hombres; el 28% era población menor de 14 años; el 28%, población entre 15 y los 29 años; el 30%, entre 30 y 49 años, y un 14% población mayor de 50 años.

Hay dos tendencias demográficas significativas, en relación directa con el tema de seguridad en la ciudad de Bogotá y en el país, en general. Primero, como se observa en la Tabla 1, la participación del grupo de edad de 0-14 años en la población total viene disminuyendo desde 1964, y la del grupo 15-29 años, desde 1985. Esto indica que, aunque la población joven (menor de 29 años) sigue siendo mayoritaria, su participación relativa ha disminuido en las últimas décadas. Adicionalmente, algunas proyecciones muestran que para 2013 la población menor de 29 años representará el 50% de la población total, frente al 71% en 1973, 67% en 1985 y 62% en 1993.

Tabla 1
Porcentaje de población según rangos de edad en Bogotá, 1938-2002

	1938	1951	1964	1973	1985	1993	2002
0-14	31	34	42	38	33	31	28
15-29	35	34	29	33	34	31	28
30-49	25	22	20	20	22	27	30
50 y más	9	9	8	9	10	11	14
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: DANE.

Segundo, como lo muestra la Tabla 2, la tasa anual de crecimiento de la población en la ciudad de Bogotá también ha disminuido significativamente, en efecto, durante los últimos diez años la tasa de crecimiento anual de la población se situó en 2,5%, cifra inferior a la reportada en el período 1973-1985, del 3,5%, y claramente inferior al período 1938-1973, cuando el crecimiento alcanzó tasas del 6%. Este menor crecimiento está asociado a la transición demográfica seguida en el país desde mediados de los años cincuenta.

Tabla 2
Tasa de crecimiento de la población de Bogotá según rangos de edad, 1938-2002

	1938-1951	1951-1964	1964-1973	1973-1985	1985-1993	1993-2002
0-14	6,9%	8,6%	4,9%	2,3%	1,7%	1,5%
15-29	5,9%	5,6%	7,4%	3,7%	1,4%	1,3%
30-49	5,3%	6,0%	5,8%	4,4%	5,4%	3,7%
50 y más	6,3%	6,2%	6,4%	4,9%	4,0%	5,2%
Total	6,1%	6,9%	6,0%	3,5%	2,8%	2,5%

Fuente: DANE.

La tasa anual de crecimiento más alta (8,6%) se reporta entre los años 1951-1964 para el grupo de 0-14 años, período que podría considerarse como el *baby boom* de la ciudad. Las personas nacidas en este período hoy tienen entre 40 y 52 años de edad.

Esta tasa de crecimiento poblacional de la capital de la República ha sido sistemáticamente superior a la registrada en el ámbito nacional (véase Tabla 3). La tasa anual de crecimiento poblacional nacional entre 1964-1973 fue del 1,9%, frente al 6% para Bogotá. Luego, en el período 1973-1985, fue del 2,5% frente al 3,5% para Bogotá, y entre 1985 y 1993 fue del 2,2% en todo el país frente al 2,8% para Bogotá. Con base en proyecciones sobre el último censo, hoy día Bogotá sigue creciendo a una tasa más alta (2,5%) que el total del país (1,8%).

Tabla 3
Tasa de crecimiento de la población en Colombia según rangos de edad, 1938-2002

	1938-1951	1951-1964	1964-1973	1973-1985	1985-1993	1993-2002
0-14			1,3%	0,8%	1,6%	
15-29			3,0%	3,6%	1,1%	
30-49			1,6%	3,7%	4,0%	
50 y más			2,1%	3,9%	3,4%	
Total	2.44%	3.02%	1,9%	2,5%	2,2%	1,83%

Fuente: DANE.

Como se puede observar en la Tabla 4, la tasa de natalidad cuadruplica a la tasa de mortalidad para todos los períodos analizados. Es decir, por cada persona que muere en la ciudad nacen al menos cuatro personas cada año. La tasa de crecimiento natural, es decir, la tasa de natalidad menos la tasa de mortalidad, según las estimaciones del DANE, se aproximará a quince personas por cada mil habitantes en el quinquenio 2000-2005. Esto quiere decir que, vegetativamente, la ciudad crece en aproximadamente 105.000 habitantes cada año. Si a este factor se agrega el efecto neto de las migraciones, o sea, la diferencia entre el número de personas que llegan a la ciudad y las que se retiran de ella, se encuentra que aproximadamente para el mismo período a la ciudad entrarán unas 45.000 personas anualmente.

Tabla 4
Tasas de crecimiento natural, natalidad, mortalidad, nacimientos, defunciones y migrantes netos en Bogotá

	Tasas implícitas (por mil)			Número estimado		Migrantes netos	
	Crecimiento natural	Natalidad	Mortalidad	Nacimientos	Defunciones	Total	Tasa (por mil)
1985-1990	20	25	5,2	582.167	121.411	159.980	6,9
1990-1995	18	24	5,2	624.010	138.939	265.863	10,0
1995-2000	17	22	5,0	658.378	150.969	250.093	8,3
2000-2005	15	20	4,8	684.586	163.147	225.063	6,6

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá-DANE.

2.2 Distribución de la población en la ciudad de Bogotá

En 2003, por localidades, Kennedy contaba con el mayor número de habitantes de la capital, con cerca de 900.000 personas (14% de la población total), seguida por Engativá, con 790 mil (11%), Suba, con 800 mil personas, Ciudad Bolívar, con 600 mil (9,5%) y San Cristóbal, con 488 mil (7%). Sumadas, estas cinco localidades reúnen el 54% de la población de Bogotá.

La Tabla 5 muestra que si bien los órdenes de magnitud de las participaciones no cambian mucho sobre el período 1993-2002, en algunas localidades la población se ha incrementado significativamente, en particular en la localidad de Bosa, donde en diez años la población se duplicó. También se destacan, con incrementos cercanos al 50% durante los últimos diez años, las localidades de Ciudad Bolívar y Fontibón, y con crecimientos entre 25-35%, las localidades de Suba, Usme y Kennedy.

Tabla 5
Bogotá: participación y crecimiento de la población según localidades, en relación con la ubicación inicial de desplazados y la evolución de la tasa de homicidios por localidad

Localidad	1993	1998	2002	Incremento poblacional 2002/1993	Ubicación inicial desplazados (1999-2002)	Evolución tasa homicidio 1994/2002
Ciudad Bolívar	7,7%	8,5%	9,5%	50% (2)	26,2	73/43 (4)
Bosa	4,0%	5,6%	6,8%	109% (1)	10,3	60/22 (12)
Kennedy	13,9%	14,3%	14,3%	25% (7)	11,5	54/20 (14)
Usme	3,7%	3,8%	3,9%	29% (5)	8,4	68/35 (5)
Rafael Uribe Uribe	7,0%	6,3%	5,8%	1,5%	5,4	73/32 (6)
San Cristóbal	8,1%	7,4%	6,9%	4%	5,3	62/21 (13)
Tunjuelito	3,8%	3,4%	3,1%	0,0%	3,4	59/24 (11)
Santa Fe	2,0%	1,8%	1,6%	0,0%	3,3	497/202 (1)
Fontibón	3,7%	4,2%	4,5%	49% (3)	2,2	65/12 (19)
Puente Aranda	5,2%	4,7%	4,3%	0,0%	1,8	62/25 (10)
Usaquén	6,4%	6,6%	6,6%	26% (6)	1,7	37/13 (18)
Chapinero	2,3%	2,0%	1,9%	0,0%	1,3	81/31 (7)
Engativá	12,3%	12,0%	11,6%	15% (8)	1	47/16 (17)
Suba	10,4%	10,9%	11,4%	34% (4)	1	35/19 (16)
Antonio Nariño	1,8%	1,6%	1,5%	0,0%	1	64/27 (8)
Los Mártires	1,8%	1,6%	1,4%	0,0%	0,9	215/89 (2)
Barrios Unidos	3,2%	2,9%	2,7%	0,0%	0,7	66/25 (9)
Teusaquillo	2,3%	2,1%	1,9%	0,0%	0,6	109/20 (15)
La Candelaria	0,5%	0,5%	0,4%	0,0%	0,5	262/86 (3)

Fuentes: Alcaldía Mayor de Bogotá, DAPD, Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID) e Instituto Nacional de Medicina Legal.

2.3 La población desplazada y su impacto demográfico en Bogotá

Como consecuencia de la violencia y el conflicto armado que se vive en el país, así como por falta de perspectivas económicas, miles de colombianos se han visto forzados a desplazarse hacia las grandes ciudades del país. Bogotá no ha sido ajena a este proceso: por el contrario, resulta un lugar muy atractivo para esta población, que la percibe como una gran ciudad, cada vez más segura y mejor organizada, con mayores y variadas oportunidades de trabajo comparativamente con otras ciudades grandes de Colombia.

Diversas organizaciones, públicas y no gubernamentales, trabajan en la atención a desplazados y, por tanto, cada una de ellas lleva sus propias estadísticas, lo cual explica que las cifras difieran entre fuentes y criterios de contabilización. Por ejemplo, según la Red de Solidaridad Social entre mayo de 1999 y agosto de 2002, en Bogotá se han atendido a 35 mil personas desplazadas, mientras que en registros de la organización no gubernamental Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), desde 1999 hasta septiembre de 2002, figuran 177 mil personas desplazadas. La diferencia entre estas cifras radica, en parte, en que muchas personas desplazadas, bien sea por razones de seguridad, o bien por razones de desinformación y desconfianza, no se notifican necesariamente ante la Red de Solidaridad Social, y prefieren hacerlo ante otras instancias como la Iglesia Católica (Diócesis de Bogotá), la Conferencia Episcopal o el Comité Internacional de la Cruz Roja, o simplemente optan por no presentarse del todo.

Las cifras que se presentan a continuación provienen del sistema de información que la Alcaldía de Bogotá, a través de su Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada (UAID), ha consolidado con base en los datos oficiales del Sistema Único de Registro de la Red de Solidaridad Social. Esta fuente ha sido la considerada para este estudio, por ser de carácter oficial.

Según la UAID la mayoría de las 8.362 familias –con un 56% de hombres y un 44% de mujeres, la mitad cabeza de familia– que han llegado a Bogotá en el período 1999-2002 provienen de Tolima (23%), Meta (12%), Cundinamarca (10%), Antioquia (7%) y Caquetá (7%). Estos cinco departamentos son, entonces, el origen de casi el 60% de los

desplazados que llegan a Bogotá. El 80% de los desplazados está por debajo de los 26 años; el 13% está entre los 27 y 45 años, y el 7% son mayores de 46 años. En términos étnicos, el 92% es mestizo, un poco más que el 6% corresponde a etnias afrocolombianas, y menos que 2% declaran un origen indígena. La gran mayoría (84%), en el momento de su llegada a la ciudad no cuenta con afiliación al sistema de seguridad en salud, mientras que el 11% dice encontrarse en el régimen subsidiado, y solamente el 4% señala pertenecer al régimen contributivo.

En cuanto a su perfil educativo, los desplazados corresponden a la población rural de bajos ingresos. El 12% presenta estudios de bachillerato completo y el 3%, de estudios superiores completos. Casi el 30% tiene primaria completa y otros tantos no lograron terminarla. El 9% es iletrado y el 18,6% no alcanzó a terminar su bachillerato. El 26,8% de esta población está vinculada, en el momento actual, al sistema educativo. En cuanto a su perfil profesional, la agricultura, la ganadería y otros oficios relacionados con el trabajo manual y de la tierra se señalan como las actividades económicas preponderantes en su lugar de origen. Sin embargo, algo más que el 40% afirma no desempeñar ningún arte u oficio y el 65% de los jefes de hogar se encuentran desempleados.

La UAID y la Red de Solidaridad también establecen la localización de las familias al llegar a Bogotá. Como muestra la Tabla 5, Ciudad Bolívar, Kennedy, Bosa y Usme son las localidades receptoras de mayor población desplazada. Estas localidades también corresponden a aquéllas con un crecimiento demográfico significativo desde la mitad de los años noventa, y con mayor porcentaje de población en condiciones de pobreza y de miseria (véase Tabla 6), sin embargo, excepto por Ciudad Bolívar, no son las localidades con las tasas de homicidio más elevadas (véase Tabla 5), de manera que no es posible argumentar una relación directa entre un incremento demográfico por llegada de desplazados y los índices de inseguridad, por lo menos en términos de homicidio (para otros indicadores, véase capítulo siguiente).

2.4 Pobreza y aspectos socioeconómicos en Bogotá

Colombia tiene un sistema de estratificación socioeconómico basado en una clasificación de seis estratos, numerados en orden ascendente desde el estrato más pobre (1) hasta el de mayores recursos económicos (6).

En Bogotá el 50% de la población se encuentra en los estratos 3 y 4; es decir, estratos de ingreso medio. Le sigue con un 45% la población de bajos ingresos, ubicada en los estratos 1 y 2. La población de altos ingresos, ubicados en los estratos 5 y 6, alcanza un 5%.

La Tabla 6 muestra la distribución por estratos según localidad. En 7 de las 19 localidades más del 50% de la población vive en los estratos 1 y 2. Por rangos de pobreza pueden ordenarse: Usme (con un 99% en estrato 1 y 2), Ciudad Bolívar (95%), y Bosa (93%), seguidas por las localidades de San Cristóbal, Santa Fe, La Candelaria y Tunjuelito. En 10 de las 19 localidades predominan los estratos 3 y 4, y en siete de ellas estos dos estratos suman más del 87% de la población (Puente Aranda, Barrios Unidos, Los Mártires, Teusaquillo, Antonio Nariño, Fontibón y Engativá). Sólo en la localidad de Chapinero, la mayor parte de sus habitantes pertenecen a los estratos de ingresos altos. En localidades como Usaquén, Chapinero y Suba cohabitan grupos poblacionales de diferentes estratos e ingresos.

Tabla 6

Bogotá: distribución de la población según estratos por localidad

		ESTRATOS			
	Localidad	**1 y 2**	**3 y 4**	**5 y 6**	**NO RES.[1]**
1	Usaquén	13%	53%	32%	2%
2	Chapinero	13%	35%	51%	1%
3	Santa Fe	70%	28%	1%	1%
4	San Cristóbal	84%	15%		1%
5	Usme	99%	0%		1%
6	Tunjuelito	64%	35%		1%
7	Bosa	93%	7%		0%
8	Kennedy	40%	59%		1%
9	Fontibón	7%	92%		1%
10	Engativá	11%	88%		1%
11	Suba	34%	48%	17%	1%
12	Barrios Unidos	0%	96%	2%	1%
13	Teusaquillo	0%	93%	6%	1%
14	Los Mártires	5%	94%		1%
15	Antonio Nariño	8%	92%		0%

continúa

	Localidad	1 y 2	3 y 4	5 y 6	NO RES.(1)
16	Puente Aranda	0,3%	99%		0,7%
17	La Candelaria	66%	30%		4%
18	Rafael Uribe Uribe	48%	51%		1%
19	Ciudad Bolívar	94%	4%		1%
	Total Bogotá	**44%**	**50%**	**5%**	**1%**

(1) Población, viviendas y hogares ubicados en manzanas no residenciales.
Fuente: DAPD. Área de Estratificación y Monitoreo. Resultados de la actualización del Estudio de estratificación Socioeconómica del D.C.

Para medir la pobreza de una población existen diversos indicadores con el fin de abarcar el concepto de diferente manera. Una definición más amplia del término, como el Indicador de Calidad de Vida (ICV) y el Índice de Desarrollo Humano (IDH) abarcan también las condiciones de educación, salud, entorno e infraestructura, hacinamiento, entre otros, o sea, factores que determinan tanto la situación actual de pobreza como las potencialidades para salir de ella.

En la Tabla 7 se presenta la evolución mas reciente de los Indicadores de Calidad de Vida (ICV) y de Desarrollo Humano (IDH). El primero es una medida de bienestar, que varía entre 0 y 100 y combina cuatro dimensiones: i) el nivel educativo de los jefes de hogar y el acceso a la educación de los jóvenes; ii) las características de la vivienda; iii) el acceso a servicios públicos domiciliarios y la infraestructura adyacente; iv) la composición de la familia y el nivel de hacinamiento. Mientras más se acerque a 100, mejor es el nivel de vida. El segundo es una medida constituida por tres indicadores: esperanza de vida al nacer, alfabetización y nivel educativo, y el ingreso. Este indicador es propuesto y calculado por las Naciones Unidas, y de igual forma varía entre 0 y 100; a su vez, 100 es el mayor nivel de desarrollo humano.

Con respecto al ICV, se observa en Bogotá una leve mejora desde 1993 hasta 1998, pero un retroceso en 1999 y estancamiento en 2000, como consecuencia de la caída en el PIB nacional (-4,5%) y de la ciudad (-8,7%) y su impacto sobre ingresos y empleo de los habitantes de la ciudad (en secciones posteriores de este documento se presenta la evolución del PIB y el empleo de la ciudad). De todos modos, según este indicador, Bogotá tiene el nivel de vida más alto del país.

Lo anterior contrasta con los resultados observados en el IDH. De acuerdo con este índice, la ciudad ha presentado un leve, pero continuo deterioro en su desarrollo humano en el periodo 1996-1999, y un leve mejoramiento entre 2000 y 2001. El factor que más influyó en tal tendencia fue el comportamiento del PIB per cápita, que según información de PNUD presentó un deterioro del 11,8% en el período 1996-1999.

Tabla 7
Bogotá: índice de calidad de vida e índice desarrollo humano

1993	1996	1997	1998	1999	2000	2001
ICV	84,4	86,2	86,8	88,7	86,8	86,9
IDH	83,6	82,8	82,6	81,1	81,3	81,7

Fuente: DNP y PNUD.

La Tabla 8 presenta la evolución de otros tres indicadores asociados a la medición de la pobreza: la línea de pobreza, la línea de indigencia y el coeficiente de Gini. Estos tres indicadores se concentran primordialmente en lo concerniente a la dimensión "ingreso". Los dos primeros miden la suficiencia del ingreso de los hogares frente a una canasta de referencia de bienes y servicios (Línea de Pobreza) y frente a los requisitos nutricionales mínimos o de supervivencia (Línea de Indigencia). El indicador en cada caso refleja el porcentaje de la población que no alcanza dichos umbrales. Por su parte, el Coeficiente de Gini se refiere de forma más general a la concentración del ingreso. Un coeficiente de cero implica una distribución completamente equitativa del ingreso; es decir, que cada persona en la población recibe la misma cantidad de ingreso. Un coeficiente de 1 indica que sólo una persona recibe o "concentra" todo el ingreso y los demás no reciben nada.

La Tabla 8 confirma que se logró una reducción importante de la pobreza y de la indigencia durante el período 1993-1997, pero que hubo un retroceso fuerte entre 1999 y 2000. El deterioro tanto de la economía nacional como de la local conllevó que en 2000 un 50% de la población de la ciudad viviera en pobreza –o sea, no generó ingresos suficientes para cubrir la canasta de bienes y servicios de referen-

cia– y que un 15% viviera en indigencia –o sea, no logró ni siquiera cubrir los gastos en los nutrientes y bienes esenciales–. En el mismo cuadro, el coeficiente de Gini demuestra que la concentración del ingreso ha crecido en Bogotá; es decir, una distribución menos equitativa de los ingresos.

Tabla 8
Bogotá: línea de pobreza, línea de indigencia y coeficiente de Gini

Año / Línea	1993	1995	1997	1998	1999	2000	2001
Línea de Pobreza	42,4	40,0	35,1	36,6	43,5	49,6	
Línea de Indigencia	7,7	7,6	6,8	7,8	11,3	14,9	
Gini			0,519	0,559	0,564	0,564	0,561

Fuente: DNP-PNUD.

El único indicador asociado a la medición de la pobreza calculado por localidad es el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). Su cálculo incluye las características de la vivienda, los materiales utilizados para la construcción, la disponibilidad de servicios básicos y el nivel de hacinamiento. En la Tabla 9 se presenta el porcentaje de la población Bogotana que vive sin satisfacer las necesidades básicas. Como se puede observar, la tendencia del indicador para la ciudad es decreciente desde 1993. En 8 años el porcentaje de la población con necesidades básicas insatisfechas ha disminuido significativamente en 3,9 puntos porcentuales y ha pasando del 17,2% al 13,4%.

Esta evolución puede ser atribuida al impacto de las políticas distritales durante el período aquí estudiado (1995-2003), en términos de la inversión en el sector social (véase Capítulo 9) y de obras públicas (véase Capítulo 7), en términos de la transparencia y eficiencia de la gestión y como resultado del mejoramiento de la seguridad y el fortalecimiento de la convivencia ciudadana, temas que constituyen el objeto principal del presente libro.

Las cifras de la Tabla 9 han sido ordenadas de mayor a menor cantidad de NBI, tomando como base la proyección de NBI para 2001. Usando este criterio, 6 de las 19 localidades superan el promedio de NBI de la ciudad, siendo el caso más preocupante Ciudad Bolívar, con más de un cuarto de su población con NBI. La siguen Usme (24%), San Cristóbal y Bosa. En contraste, las localidades con menor población con NBI son Teusaquillo, Chapinero y Barrios Unidos. Aún cuando la tendencia en todas las localidades es decreciente sobre el período observado (1993-2001), cabe resaltar cómo las localidades que más avanzaron en estos 8 años en la reducción de población con NBI fueron aquellas con los porcentajes más altos de NBI (véase última columna de la Tabla 9).

Tabla 9

Bogotá: porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas

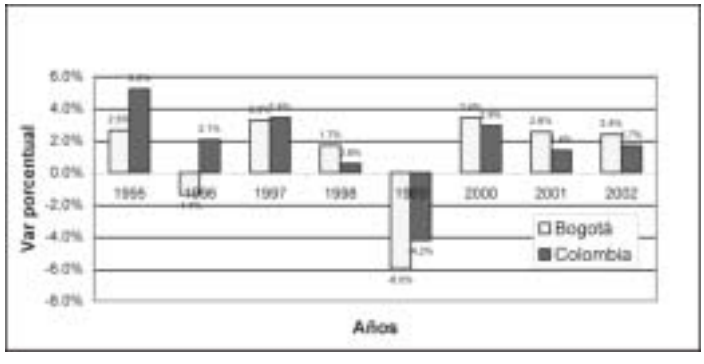
Localidad	1993	1998	1999	2000	2001	Dif 2001-1993
Ciudad Bolívar	35,3	30,7	29,2	27,7	26,1	- 9,2
Usme	34,6	28,3	26,9	25,4	23,8	- 10,8
San Cristóbal	25,9	21,1	20,0	18,9	17,8	- 8,1
Bosa	24,2	20,2	19,3	18,2	17,1	- 7,1
Santa Fe	24,7	19,5	18,4	17,4	16,3	- 8,4
Rafael Uribe Uribe	21,0	16,8	16,0	15,1	14,3	- 6,8
Tunjuelito	18,6	15,0	14,2	13,5	12,8	- 5,8
Kennedy	14,3	13,6	13,3	13,1	12,6	- 1,7
La Candelaria	17,4	14,0	13,3	12,7	12,0	- 5,4
Fontibón	13,9	12,7	12,5	12,2	11,7	- 2,2
Usaquén	11,9	11,9	11,8	11,7	11,4	- 0,5
Suba	13,8	11,6	11,1	10,6	10,1	- 3,7
Engativa	11,0	9,2	8,8	8,4	8,1	- 2,9
Los Mártires	10,6	9,1	8,8	8,4	8,1	- 2,6
Antonio Nariño	10,0	8,5	8,2	7,9	7,6	- 2,4
Puente Aranda	9,1	7,9	7,7	7,4	7,2	- 2,0
Barrios Unidos	8,8	7,6	7,4	7,1	6,9	- 1,9
Chapinero	7,2	6,4	6,3	6,1	5,9	- 1,3
Teusaquillo	4,2	4,2	4,2	4,2	4,2	- 0,1
Total Bogotá	**17,2**	**15,1**	**14,5**	**14,0**	**13,4**	**- 3,9**

Fuentes: DANE, Censo de población y vivienda de 1993; *DAPD,* Proyecciones de población, *y DABS,* Proyecciones.

2.5 Actividad económica

La actividad económica en el Distrito, desde mediados de la década del noventa, ha evolucionado de manera similar a la del país; atravesó primero por una fase recesiva y luego, por una de lento crecimiento. Contrasta con el auge económico de la primera parte de los años noventa, cuando tanto Bogotá como la nación crecieron a tasas superiores al 5%. Luego de la recesión de 1999, en la que el PIB de la ciudad cayó 8,7 puntos, Bogotá ha presentado tasas de crecimiento económico cercanas al 2,3% promedio anual. De todas maneras, la ciudad sigue registrando un crecimiento superior al del país: en 2002 el país creció al 1,5% contra el 2,4% por Bogotá, en 2001; contra el 1,4% contra 2,5 por Bogotá, y en 2000, el 2,9%, contra el 3,4% en Bogotá.

Gráfica 1
Variación del PIB real de Bogotá y de Colombia (1995-2002)

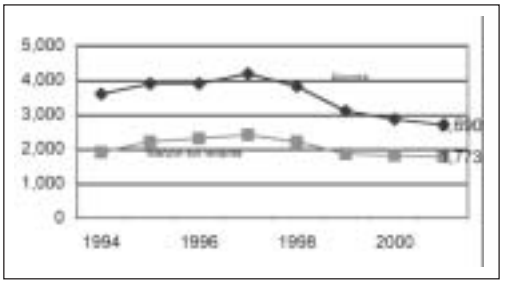


Según las ramas de actividad económica, en el año 2002 cinco actividades concentraron el 72% de la generación del producto en la ciudad: actividades inmobiliarias y alquiler (20%), industria manufacturera (17%), administración pública y seguridad social (12%), intermediación financiera (12%) y comercio (11%). Desde 1999 los sectores que han liderado el crecimiento de la economía distrital son: la industria, la construcción, las comunicaciones, el comercio y la administración pública. Por su parte, los sectores que han contribuido negativamente al creci-

miento en el mismo período son: intermediación financiera, suministro de electricidad, gas, agua y alcantarillado, transporte y almacenamiento, y las obras de ingeniería civil.

La baja en las tasas de crecimiento económico ha traído como consecuencia un fuerte desplome del ingreso per cápita de los bogotanos. En 1994 el PIB per cápita de Bogotá alcanzaba un poco mas de 3.500 dólares, cifra que en 2001 apenas alcanzó los 2.700 dólares, contra un valor récord de 4.182 dólares en 1997. Comparado con 1997, el ingreso per cápita de los bogotanos en 2002 cayó en un 35%, pero frente al de 1994 cayó en un 24%. Sin embargo, comparados con el resto del país, los habitantes de la capital siempre han generado más ingresos por persona. De hecho, el ingreso per cápita de Bogotá es actualmente un 52% mayor, pues el PIB per cápita del país sin Bogotá apenas alcanzó los 1,770 dólares en 2001 (véase Gráfica 2).

Gráfica 2
PIB per cápita de Bogotá y de Colombia



Por otro lado, en cuanto a los indicadores de actividad económica, y particularmente, los que se refieren al PIB distrital, la misma Secretaría de Hacienda es cautelosa en utilizar los datos oficiales calculados por el DANE, pues considera que la metodología utilizada por esta entidad, la cual se basa en indicadores sectoriales de participación para hacer la distribución del PIB entre departamentos y el Distrito Capital, no tiene en cuenta las dinámicas de las economías regionales. Por tal motivo, la Secretaría de Hacienda Distrital considera que podría estar

sobrecalculado el mayor grado de la caída del PIB per cápita de Bogotá, comparada con la del país. El DANE estima en un 11,5% la caída del PIB de la capital en 1999. Otra estadística, la de CEGA-BBVA, reporta para ese mimo año una caída del 8,5%. Debe recordarse que la evolución del PIB, y por lo tanto, del ingreso, es uno de los insumos más importantes en el cálculo de indicadores como el índice de calidad de vida y las líneas de pobreza y de indigencia.

Debe mencionarse también que en el año 2000 el DANE cambió la metodología de la *Encuesta nacional de hogares.* Tal hecho afectó de manera importante la posibilidad de continuar produciendo algunos indicadores. El índice de calidad de vida y las líneas de pobreza y de indigencia no están disponibles para el año 2001 y años posteriores, debido a esto. De igual forma, el cambio de metodología generó una serie de nuevos indicadores que antes no se producían, como es el caso de las tasas de desempleo abierto y oculto, o las diferentes tasas de subempleo. Finalmente, además de lo anterior, la encuesta pasó de ser trimestral a mensual. Por todos estos motivos, los diferentes indicadores del mercado laboral, en estricto sentido, no son comparables; sin embargo, las cifras históricas no por esto dejan de ser válidas, y es útil presentarlas todas en un mismo cuadro.

2.6 El mercado laboral

El lento crecimiento de la producción se ha visto reflejado en mayores tasas de desempleo. La tasa de desocupación de la ciudad prácticamente se cuadruplicó en 8 años, pues pasa del 5% en 1994 al 18% en 2002. La Tabla 10 compara la tasa de desempleo de Bogotá con la de las principales ciudades del país en el período 1995-2003.

Tabla 10
Tasa de desempleo: Bogotá y principales ciudades del país

	1995	1997	1999	2001	2002	2003
Bogotá	7,6	10,6	16,9	17,1	18,2	16,9
Principales ciudades	11,2	13,2	18,9	16,5	15,8	18,2

Fuente: DANE.

Para el trimestre abril-junio de 2003, de la población en edad de trabajar (PET) el 66% se encontraban activas (PEA); es decir, tenían trabajo o se encontraban buscándolo (véase Tabla 11). A este porcentaje se le conoce como Tasa Global de Participación (TGP) y es un buen indicador de la oferta laboral de la ciudad. La TGP ha venido creciendo en los últimos 4 años: pasó del 64% en 2000 a 66% en 2002. De hecho, la población económicamente activa ha crecido un 12% en el mismo período. Este resultado, sin embargo, parece ser reflejo de la crisis económica, que ha obligado a más personas a salir a buscar trabajo.

Tabla 11
Estadísticas del mercado laboral de Bogotá, trimestre abril-junio

Tasas	2000	2001	2002	2003
% PET	77	77	77	78
Tasa bruta participación	49	49	51	51
Tasa global de participación	64	64	66	66
Tasa de desempleo	18	18	18	17
…abierto /1	17	17	17	16
… oculto /2	1	1	2	2
Tasa de ocupación	52	53	54	55
Tasa de subempleo /3	28	28	34	33
… Insuficiencia de horas	11	12	16	13
… Empleo inadecuado por competencias	6	4	3	4
… Empleo inadecuado por ingresos	23	21	25	25

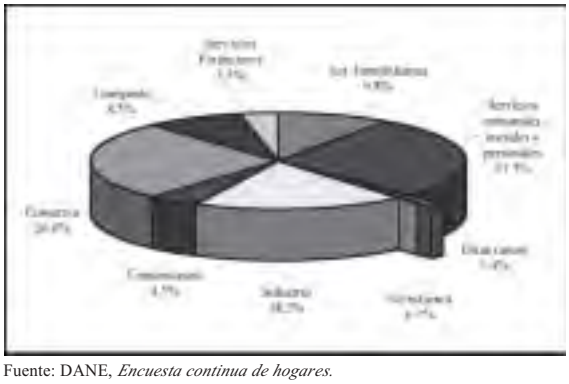
1/ Personas que en la semana de referencia se encontraban sin empleo hicieron diligencias en el último mes para buscar empleo y tenían disponibilidad para trabajar.
2/ Personas que en la semana de referencia se encontraban sin empleo no hicieron diligencias en el último mes, pero sí en los últimos 12 meses, y tenían una razón valida de desaliento y disponibilidad para emplearse.
3/ Las personas pueden manifestar más de una condición inadecuada de empleo, con lo cual la suma de las condiciones no coincide con el número de subempleados.
Fuente: DANE, *Encuesta continua de hogares.*

Aun cuando la tasa de ocupación también ha aumentado, ésta no ha sido suficiente para compensar el mayor número de trabajadores buscando empleo. Esto, además de explicar el incremento en la tasa de desempleo, también explica el aumento en la tasa de subempleo. Un subempleado es una persona que tiene un empleo que no corresponde con el número

de horas que desearía trabajar o que no corresponde con su calificación o su aspiración salarial. La tasa de subempleo se asocia frecuentemente con el concepto de informalidad. Esta tasa creció consecutivamente entre 2000 y 2002; alcanzó un pico del 34% en 2002 y ha bajado un poco en 2003 (33%).

Por ramas de actividad económica, como lo muestra la Gráfica 3, son los servicios comunales, sociales y personales los que emplean el mayor número de ciudadanos de la capital (28%), seguidos muy de cerca por la actividad comercial (27%), y después, por la industria (18%) y las actividades inmobiliarias (10%).

Gráfica 3
Empleados por actividad económica, abril-junio de 2003



Fuente: DANE, *Encuesta continua de hogares.*

Por rangos de edad (véase Tabla 12), la tasa de desempleo se concentra entre las personas más jóvenes. Por ejemplo, para 2002 la tasa era 26% para los jóvenes entre 12 y 17 años, y del 33%, para jóvenes entre 18 y 24 años. La tasa es más baja para el grupo poblacional que se encuentra entre los 25 y los 55 años, donde se registra un 14%.

Por género, la situación es desfavorable para las mujeres (véase Tabla 12). Para aquellas entre 12 y 17 años, en 2002 la tasa de desempleo fue del 38% mientras que para los hombres fue de 34%. La situación se nivela para el grupo de 18 a 24 años: la tasa para las mujeres y

hombres se ubicó en el 33%. Finalmente, la disparidad se acentúa nuevamente en el grupo de 25 a 55 años, donde la tasa de desempleo de las mujeres es del 16%, frente al 14% para los hombres.

Tabla 12
Tasa de desempleo por rangos de edad y sexo (julio-septiembre 2002)

Rangos	TD	Hombre	Mujer
12-17	36	34	38
18-24	33	33	33
25-55	14	13	16
56 ó más	12	14	8
Total	**18,5**	**17**	**20**

Cálculos: SHD, Dirección de Estudios Económicos.
Fuente: DANE, *Encuesta continua de hogares.*

La Tabla 13 muestra, de manera contraintuitiva, que las tasas de desempleo parecen ser mayores para personas con estudios de secundaria y estudios superiores, que para personas con educación primaria o sin ninguna educación. Es probable que las personas con bajos niveles de educación se ubiquen en el sector informal, mientras que personas con secundaria o estudios superiores siguen buscando un empleo que corresponde a su nivel educativo y se consideran en 'desempleo' cuando están desempeñando una labor que no parece corresponder con su calificación o su aspiración salarial.

Tabla 13
Tasa de desempleo por nivel educativo (julio-septiembre 2002)

Nivel	Tasa de desempleo
Ninguno	12,8
Primaria	14,5
Secundaria	21,0
Superior	17,3
No informa	6,8
Total	18,5

Fuente: DANE, *Encuesta continua de hogares.*

2.7 Reflexiones finales

Frente a estas tendencias demográficas y de pobreza, y en relación con el tema de seguridad sobre el período 1995-2003 en Bogotá, se pueden hacer las siguientes observaciones:

Primero, el crecimiento demográfico de Bogotá (y de Colombia en general) ha disminuido durante los últimos años: de 6% al año (1964-1973) al 2,5% (1993-2002). Esta progresiva disminución de las tasas de crecimiento demográfico puede haber contribuido, durante el período 1995-2003, a un crecimiento mucho menos caótico y explosivo de Bogotá, comparado con las décadas anteriores, lo cual ha creado mejores condiciones para la planificación y el desarrollo urbanístico y la generación de bienestar social, económico y cultural.

Segundo**,** la población de Bogotá, y de Colombia en general, ha venido envejeciéndose. En 2002 aproximadamente el 28% de la población de Bogotá pertenecía a la franja de 15-29 años –la categoría con el riesgo más alto de estar involucrada en el crimen, bien sea como actores o víctimas– contra un 34% hace 20 años. La teoría criminal indica que este tipo de envejecimiento de la población guarda una relación con la tendencia descendente de las tasas de criminalidad.

Tercero, es importante distinguir entre la evolución de diferentes indicadores de pobreza y diferentes formas de criminalidad. Por ejemplo, no obstante la degradación de los indicadores de empleo e ingresos sobre el período 1995-2003, los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas han mejorado. Las características demográficas y socioeconómicas de una ciudad como Bogotá podrían fácilmente inducir a pensar que los índices de criminalidad mostrarían una tendencia proporcional al crecimiento de los índices de pobreza y desempleo. Sin embargo, las tendencias observadas en Bogotá para el período 1995-2003 parecen romper con esa idea, ya que incrementos en los índices de desempleo, por ejemplo, estuvieron acompañados por un descenso en las tasas de criminalidad (véase Capítulo 3). Se podría argumentar que las políticas distritales han logrado mitigar la crisis de empleo con sus esfuerzos exitosos no solamente en el campo de la inversión social per se (véase Capítulo 9), sino con la mejoría en la calidad de la vida como resultado de los avances en la cultura ciudadana y la seguridad, fruto de inversiones y políticas muy bien adaptadas a las necesidades de la gente, como se

pretende mostrar en el cuerpo de este libro. Ahora bien, es posible que formas de delincuencia, como el hurto, sean más sensibles a variaciones en índices de pobreza que a la tasa de homicidio (véase Capítulo 3).

Cuarto, los jóvenes han sido más duramente afectados por la crisis, en particular, en términos de desempleo. Sin embargo, y adicionalmente a las tendencias demográficas de envejecimiento, nos atrevemos a afirmar que las políticas distritales focalizadas en la juventud, tales como la dotación en materia de recreación, deportes e infraestructura; la implementación de programas de desmarginación, de cultura ciudadana, y de atención a jóvenes en riesgo; la inversión social en educación y salud, e iniciativas de la policía comunitaria –todas ampliamente descritas en el resto de este libro–, también han logrado mitigar el impacto de la crisis sobre los jóvenes y posiblemente generando disminuciones, en lugar de incrementos, en los incentivos para estar en las tasas de criminalidad juvenil.

Notas capítulo 2

* Ardila Gerardo (comp), *Territorio y Sociedad: El caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá,* 2003, UN, Bogotá, p.156

1 Este capítulo se elaboró basándose en los datos recopilados por el investigador Sergio Prada Ríos, aprovechando, entre otras, las siguientes fuentes: *Bogotá, ¿cómo vamos?*, de los años 1999, 2001 y 2003; Secretaría de Hacienda Distrital y Secretaría de Educación Distrital; la *Revista Desarrollo Social de Bogotá* (números de 2002, 2001 y 2000); la revista *Actualidad Económica* (números de 2002, 2001 y 2000, disponible en http://www.shd.gov.co. Agradecemos la revisión de este capítulo por parte de Alberto Castañeda Cordy.

Capítulo 3

LA EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD EN BOGOTÁ (1977-2003)

Carro bomba Calle 93. Fuente Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

La tasa de homicidios nacional es, lógicamente,
un agregado de tasas locales y las tendencias
de la tasa nacional reflejan tendencias locales

GERARD MARTIN Y MIGUEL CEBALLOS

Después de haber descrito en el primer capítulo el desarrollo histórico de la ciudad, y en el segundo, su evolución demográfica, nos centraremos en este capítulo en la evolución de la seguridad en Bogotá, con particular atención en el período 1977-2003. La primera parte de este capítulo presenta una breve descripción histórica de la crisis de seguridad que Bogotá y el resto del país han enfrentado desde 1977 hasta comienzos de los años noventa, y de la evolución de las gestiones pública nacional y distrital frente a los desafíos de la seguridad ciudadana. La segunda parte resalta con detalle la mejora significativa de seguridad en Bogotá durante las administraciones de Mockus y Peñalosa (1995-2003), durante las cuales la tasa de homicidios pasó de 70 por cada cien mil habitantes en 1994 a 23,4 por cada cien mil habitantes en 2003. Aunque la tasa nacional también se redujo en el mismo período, dicha disminución no fue tan significativa como en Bogotá.

Con este capítulo se cierra la primera sección del libro, la cual pretende ubicar al lector en la realidad de Bogotá, tanto en sus dimensiones históricas y demográficas como en su panorama criminal, y pintar el contexto de los principales desafíos a los cuales tuvieron que responder, de manera eficaz y sostenible, las administraciones de Mockus y de Peñalosa, como se mostrará en los demás capítulos de este libro.

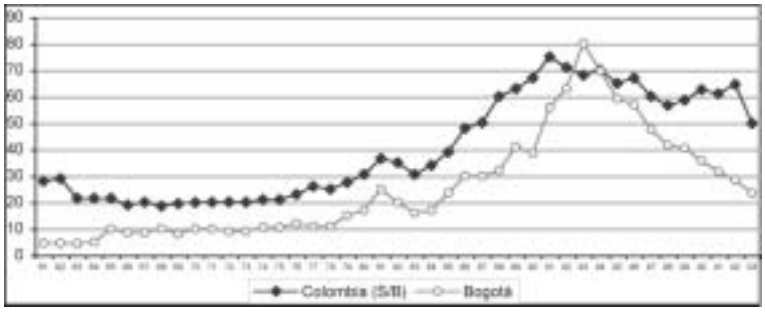
3.1 EL AUGE DE LA INSEGURIDAD EN COLOMBIA Y BOGOTÁ (1977-1991)

Como lo muestra la Gráfica 1, desde finales de los años setenta la tasa de homicidios –como indicador más evidente de inseguridad– creció de manera significativa en Bogotá, como en el resto del país, bajo la influencia combinada de niveles crecientes de criminalidad organiza-

da, liderada por carteles de la droga, grupos de guerrilla y grupos de autodefensa armada, en el contexto de instituciones de seguridad y de justicia débiles y de altos niveles de impunidad. La tasa de homicidio en el país se incrementó de 26 homicidios por cada cien mil habitantes en 1977 a 86 homicidios por cada cien mil habitantes en 1991, lo cual transformó a Colombia en uno de los países con mayor tasa de muertes violentas en el mundo. La violencia y el terror no fueron fenómenos nuevos en la historia de Colombia.[1] El país ya había sufrido otra crisis de seguridad doméstica muy grave durante los años cuarenta y cincuenta, en el contexto de una guerra civil entre el Partido Liberal y el Partido Conservador, los dos partidos políticos históricamente presentes en el país. Durante este período, conocido como *La Violencia*, y cronológicamente demarcado por los años 1948-1953 (o 1946-1958, según la interpretación del caso), dejó un estimado total de 200.000 personas asesinadas. El período de *La Violencia* se cerró formalmente en 1958, por un acuerdo político entre liberales y conservadores, quienes se comprometieron con una coalición administrativa y política durante los siguientes 16 años (1958-1974), y dieron inicio así al período conocido como el "Frente Nacional".

Después de *La Violencia* y a comienzos de los años sesenta, en el contexto del Frente Nacional, la tasa de homicidios disminuyó significativamente (véase Gráfica 1), y eso llevó a que el país pensara en la paz. Sin embargo, las tasas de homicidios en Colombia –y probablemente varios otros indicadores de inseguridad, como el número de secuestros, la tasa de hurtos (en particular, en zonas rurales) y de otros delitos de mayor impacto– permanecieron significativamente más altos que en países vecinos. Ni los gobiernos de turno ni los analistas de la época parecen haberse preocupado por el fenómeno, por lo menos hasta la mitad de los años setenta, cuando comenzó a reaparecer con mayor fuerza el tema "violencia" en el debate público.

Gráfica 1
Tasas de homicidios en Colombia y Bogotá durante las últimas cuatro décadas



Fuente: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

El hecho de que la inseguridad se mantuvo en niveles superiores a los de países vecinos durante los años sesenta y setenta, tiene varias explicaciones. En primer lugar, con posterioridad a *La Violencia*, surgió un conjunto de fenómenos que continuaron perturbando el orden público, tales como actividades de grupos de guerrilla –algunos inspirados en la Revolución Cubana; otros, con raíces organizativas en *La Violencia*, pero todos esencialmente basados en orientaciones políticas comunistas, venganzas posviolencia y formas de justicia privada en zonas de colonización interna–. En segundo lugar, la ausencia de una política de Estado orientada a la prevención y reducción de la criminalidad y la poca garantía de seguridad ciudadana se tradujeron en altos niveles de impunidad y en la ineficiencia y falta de financiación, modernización y profesionalización de agencias policivas, judiciales, carcelarias, penitenciarias y del Ejército, que, además, sufrieron problemas de corrupción. Durante los años sesenta la probabilidad de sentencia con respecto a un acto delictivo fue de un 10%, y se redujo a un 5% durante los setenta. En tercer lugar, no se definió ningún papel concreto para el nivel municipal e intermedio de gobierno, en relación con el tema de seguridad ciudadana, con alcaldes y gobernadores convencidos de que era un tema que correspondía exclusivamente a las entidades nacionales; en particular, policivas y de justicia. Por último, en la medida en que las instituciones de la fuerza pública habían salido con descrédito de la época de *La Violencia*, ya que sus

instituciones –en particular, la Policía y el Ejército– se habían dejado manipular por uno u otro lado del conflicto, y no fueron sometidos a un proceso de reforma modernizante, la ciudadanía tenía poca confianza en ellas, y escogía muchas veces la vía de los hechos para solucionar conflictos. La combinación de estos procesos, es decir, nacientes fenómenos de criminalidad organizada y grupos terroristas, prosperó en un ambiente de impunidad, y sin respuesta eficaz de las fuerzas del orden, la justicia y el sistema carcelario.

Tabla 1
Tasa por 100 mil habitantes de homicidios para varios países (1970-1994)

País	Tasa promedio de homicidios 1970-1994	Rango
Colombia	45	14-86
Jamaica	20	8-42
México	18	13-22
Brasil	14	8-22
Venezuela	10	7-15
Costa Rica	9	4-19
Estados Unidos	8	6-10
Chile	6	2-14
Argentina	5	3-9
Italia	4	2-7

Fuente: Faynzilber P. et al. (1998) Pablo Ajnzylber, Daniel Lederman, Norman Loayza, *Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. An Empirical Assessment.* The World Bank, Washington D.C., 1998.

Es en el contexto de la falta de una política pública coherente para promover la seguridad ciudadana, con base en reformas sustanciales y en una clara definición de responsabilidades para los diferentes niveles de gobierno y para las instituciones públicas como justicia y fuerza pública, se dio desde la mitad de los años setenta un crecimiento acelerado de la economía ilegal de la droga. A esto se le sumó el fortalecimiento rápido de los grupos de guerrilla, carteles de la droga y otras redes de criminalidad organizada, que a su vez incidieron sobre la proliferación de fenómenos de pandillas, bandas y sicarios, que comenzaron a marcar el panorama criminal desde comienzos de los años ochenta, con particu-

lar visibilidad en las grandes ciudades. Estos factores tuvieron impacto sobre el rápido incremento de los índices de muertes violentas y otros indicadores de inseguridad, ante los cuales no había respuestas institucionales contundentes para afrontarlos. Además, la finalización del período del Frente Nacional (formalmente en 1974) desencadenó una apertura del campo político que se tradujo también en una fragmentación de las redes de poder y un debilitamiento aún más evidente de regulaciones institucionales de la sociedad. El dinero producto de la economía ilegal de las drogas se transformó en un instrumento de corrupción y una manera fácil de financiar campañas políticas en buena parte del país.

El incremento marcado en el número de homicidios (véase Gráfica 1), a partir de 1977 puede ser tomado como el punto inicial de la nueva crisis de seguridad, y el año 1991, como su auge máximo. Como se puede ver en la Gráfica 1, un primer período de descenso de la tasa de homicidios nacional desde 1991 es interrumpido a finales de los años noventa (1997-2001), antes de mejorarse de nuevo y muy significativamente a partir de 2002. Durante el período 1977-2003 hubo por lo menos 300.000 muertos "en exceso", o sea, un número superior a la tasa colombiana observada durante los años sesenta y setenta, la cual era de 20 a 25 homicidios por cada 100 mil habitantes por año (véase Gráfica 1). Aunque las 200.000 muertes mencionadas durante el período de *La Violencia* (1948-1953) se registraron sobre un lapso más corto, y frente a un total menor de población nacional, el número de 300.000 víctimas ilustra la extrema gravedad de la situación colombiana durante las últimas décadas. La Tabla 1 muestra que sobre el período 1970-1994, o sea en un término de 25 años, Colombia contaba de lejos con la tasa promedio más alta de homicidios de las Américas.

La confiabilidad de la tasa de homicidios

Es importante anotar que las tasas de homicidios después de 1993 calculadas por cualquier entidad o experto siempre son estimaciones, ya que el último censo de población fue realizado en Colombia en 1993, y todas las tasas de homicidio posteriores –igual que, por ejemplo, de pobreza– son calculadas sobre estimaciones demográficas con base en una extrapolación de los datos del censo de 1993. Esto implica que hay significa-

tivos riesgos de error en la exactitud de las tasas. La mayoría de los expertos considera, sin embargo, que los números absolutos de los homicidios registrados, así como las proyecciones de población sobre el cual se calcula las tasas (véase Gráfica 1), son los mejores datos con que se cuenta y son suficientemente confiables para argumentar sobre ellos.

3.2 Políticas de gobierno nacional frente a la crisis de seguridad nacional

El Estado colombiano comenzó a actuar desde comienzos de los años ochenta para afrontar la crisis de seguridad, esencialmente, desde un enfoque de pactar o negociar soluciones. Por un lado, variedad de iniciativas de paz con grupos guerrilleros y negociaciones con carteles de la droga fueron adelantadas durante los años ochenta y comienzos de los años noventa, por los gobiernos nacionales de turno. Ocho grupos de guerrilla (en particular, el EPL, el M-19 y el Quintín Lame), con un total de 5.000 miembros, quedaron desmovilizados y reinsertados entre 1989 y 1994; grupos como las FARC y el ELN conservaron sus armas e incrementaron significativamente sus operaciones militares, secuestros y otros actos de delictivos y de terror. Por otro lado, la confrontación con los carteles de droga se fortaleció desde la mitad de los años ochenta, después del asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en Bogotá, por parte de sicarios contratados por el Cartel de Medellín. A comienzos de los años 90, el estado incrementó una guerra abierta en contra del cartel de Medellín, que tuvo como respuesta una ola de atentados terroristas en la misma Medellín y en Bogotá, y de asesinatos de personas de la vida pública a manos de asesinos a sueldo contratados por los capos de la droga. Los carteles de Medellín y Cali fueron en buena parte desintegrados en la primera mitad de la década de los noventa, aunque la economía ilegal de las drogas y el crimen organizado continuaron, con un papel cada vez más fuerte por parte de los grupos armados ilegales, tanto guerrilla como grupos de autodefensa conocidos como paramilitares. En un tercer frente, los grupos de autodefensa se fortalecieron a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, en el contexto de la desintegración de los grandes carteles de la droga, a través de alianzas oportunistas con y entre barones de la droga. Las Auto-

defensas Unidas de Colombia (AUC) surgieron, entonces, como su expresión más organizada y con pretensión de unificación y estructuración en todo el país. Pese a los continuos esfuerzos de paz por parte de los gobiernos nacionales, las tasas de homicidio continuaron incrementándose durante los años ochenta y llegaron a su máximo punto en 1991. Los costos directos e indirectos de la crisis, incluso los altos niveles de corrupción política y administrativa, en un contexto turbio de amenazas y eliminaciones, habían llegado a los más altos niveles de la administración pública y del sector privado. Frente a la aguda situación y a la amenaza que representaban los grupos armados y la violencia organizada, analistas y la comunidad internacional, en particular el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), comenzaron a ver en la inseguridad generalizada un obstáculo principal para el desarrollo y la estabilidad política y socio-económica del país. El reconocimiento del carácter complejo y multidimensional de la violencia (urbana y rural, organizada y común, política y no política), implicaba la necesidad de una respuesta multisectorial. En Colombia, y muy contrariamente a lo que sucede en otros países con conflictos internos, sólo el 1% de los homicidios ocurrieron a comienzos de los años noventa en confrontaciones militares entre guerrilla y fuerza pública, y un 15% adicional, en confrontaciones más o menos directas entre varios tipos de grupos armados privados (guerrilla, paramilitares, etc.).[2] Algunos argumentaron entonces que los grupos armados no eran el eje central de la crisis violenta y que lo que tendría que confrontarse serían los problemas de violencia "no política"; en particular, los problemas de violencia urbana, vistos como el resultado de problemas sociales como pobreza, desempleo, marginación y falta de capital social. Por otro lado, un grupo de jóvenes investigadores del Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) de la Universidad de Los Andes, dentro del cual resaltaron inicialmente los nombres de Mauricio Rubio, Camilo Echandía y Rodolfo Escobedo, subrayaron el papel deficiente jugado por las instituciones policivas y de justicia como causa central del problema. En general, los análisis coincidieron en la "debilidad institucional" como eje central de la crisis de seguridad. Debilidad institucional entendida no en términos de inestabilidad del régimen político per se –desde 1958 todos los presidentes de Colombia han sido regularmente elegidos y han terminado sus períodos constitucionales de

cuatro años, sino en términos de la debilidad de procesos de modernización institucional y de regulación social.

El presidente Virgilio Barco (1986-1990) –quien había sido alcalde de Bogotá en los años sesenta y contribuyó a un importante proceso de modernización y de planificación de la ciudad– sentó las bases para la definición de una política de seguridad nacional apoyado en la modernización institucional de la fuerza pública y de la administración de justicia. Era una respuesta lógica frente a los fracasados esfuerzos de paz de su antecesor, el Presidente Belisario Betancur (1982-1986), dramáticamente ilustrados con la sangrienta toma armada del Palacio de Justicia realizada en septiembre de 1985 en plena Plaza Bolívar de Bogotá, a manos del movimiento guerrillero M-19 y su retoma por parte del Ejército, hecho que dejó más de 100 muertes, incluso siete miembros de la Corte Suprema de Justicia. Durante varios años las ruinas del Palacio de Justicia estuvieron en la Plaza Bolívar como el símbolo mismo de la crisis del poder institucional frente a una realidad de inseguridad nacional, cada vez más difícil de enfrentar.

La Constitución Política de 1991, que reemplazó la carta promulgada en 1886, abrió espacio para los procesos de reinserción de varios grupos de guerrilla a finales de los años ochenta, como un esfuerzo de creación un nuevo pacto social; además, modernizó la administración de justicia, fortaleció la descentralización política, fiscal y administrativa al establecer nuevas responsabilidades para municipios y departamentos en temas de prevención de la criminalidad y seguridad; no obstante, la Policía continuó siendo una institución nacional, dependiente del Ministerio de Defensa. Mientras tanto, la comunidad internacional, y en particular Estados Unidos, país preocupado por el riesgo de desestabilización de Colombia, había insistido al Gobierno colombiano en la importancia de modernizar, fortalecer y reformar sus instituciones policivas, de inteligencia y de justicia, para de esta manera combatir de manera más eficaz el narcotráfico, el crimen organizado y su infiltración en ambientes políticos e institucionales. El tema de la inseguridad era concebido como problema provocado por unos grupos ilegales por fuera de la ley; sin embargo, se comenzó a ver de una manera integral con una visión de la seguridad ciudadana producto de políticas públicas; en particular, reformas tendientes al fortalecimiento institucional de entidades nacionales de orden público, inteligencia y justicia.

Las políticas nacionales de fortalecimiento de la fuerza pública comenzaron a dar resultados positivos en la ofensiva contra la guerrilla y el narcotráfico; sin embargo, estos actores reaccionaron con acciones terroristas y operaciones guerrilleras intensivas, caracterizadas por un macabro panorama de carros bomba, masacres, ejecuciones de personalidades de la vida pública nacional y local y ataques indiscriminados a la población civil. Como parte de las políticas de fortalecimiento de la fuerza pública se logró el desmantelamiento de varios carteles de la droga, particularmente en Medellín (1991-1993) y en Cali (1994-1995), lo cual parece haber repercutido directamente en un descenso de las tasas de homicidio, al menos en la ciudad de Medellín (véase Tabla 2).[3]

Tabla 2
Homicidios y tasas de homicidio en Colombia, Medellín, Cali, y Bogotá (1990-2003)

Año	Colombia		Medellín		Cali		Bogotá	
	Cantidad	Tasa	Cantidad	Tasa	Cantidad	Tasa	Cantidad	Tasa
1995	25.398	66	4.379	25	2.209	116	3.363	60
1996	26.642	68	4.024	213	2.104	107	3.303	57
1997	25.379	63	4.327	226	1.787	89	2.814	48
1998	23.096	57	3.046	157	1.881	91	2.482	42
1999	23.209	56	3.285	168	2.172	103	2.477	41
2000	25.505	60	3.097	156	1.963	1	2.238	36
2001	26.311	61	3.506	175	2.055	93	2.035	32
2002	28.230	64	3.585	177	2.017	89	1.902	28
2003	22.199	50	2.193	107	2.375	103	1.610	23

Fuentes: Homicidios: Instituto Nacional de Medicina Legal. Población: Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El gobierno nacional comenzó a lanzar políticas de seguridad, como la "Estrategia nacional contra la violencia", del gobierno del presidente César Gaviria en 1991; el programa "Seguridad para la gente", de 1993; la Ley 62 de 1993 (organización de la Policía Nacional y del Sistema Nacional de Participación Ciudadana en la misma), y el Decreto Ley 2188 de 1995, del Ministerio de Justicia (Seguridad Ciudadana) durante el gobierno del presidente Ernesto Samper.

Al mismo tiempo, en el contexto de los procesos de descentralización y de la elección popular de los alcaldes a partir de 1988 (anteriormente los alcaldes eran nombrados por los respectivos Gobernadores, y en Bogotá, por el Presidente), varias ciudades, en particular Cali, bajo el liderazgo del alcalde Rodrigo Guerrero (1992-1994) y Medellín bajo la asesoría de la Consejería Presidencial para Medellín, empezaron a diseñar y poner en marcha iniciativas locales para afrontar sus problemas de seguridad y reducir niveles de criminalidad. Estos esfuerzos –realizados tanto en Cali, como en varias ciudades intermedias y municipios más pequeños– combinaban programas y estrategias de cumplimiento de la ley, prevención de factores de riesgo y campañas de información pública, y llegarían a ser catalogados durante la primera mitad de los años noventa como exitosos, dada su contribución al reducir de las tasas de criminalidad en dichas ciudades, a pesar de su corto período de implementación.

3.3 El manejo de la crisis y la mejoría en la seguridad a partir de 1991

Desde 1991 fue significativa la tendencia hacía la disminución de la tasa de homicidios, y de otras variables de seguridad en Colombia (véanse Gráfica 1 y Tabla 2). En primera instancia, la tasa nacional de homicidios disminuyó hasta 59 en 1998, se incrementó nuevamente durante los años 1999-2002 hasta una tasa de 64 y bajó radicalmente (en un 21%) a una tasa de 50 durante 2003; es decir, la tasa más baja durante los últimos 16 años, pues en 1986 se registró una tasa de 48. Sin embargo, para declarar que la actual crisis de seguridad ha sido superada, se puede argumentar que la tasa tendría que bajar hasta su nivel en 1977, o sea a 26, tasa similar a la que Bogotá logró registrar en 2003. En 2003 ésta seguía siendo alta en comparación con otros países latinoamericanos, así como frente al nivel de 20 a 25 de Colombia en los años sesenta y setenta. Otros indicadores, en particular el de secuestro y asaltos a municipios, que también pueden ser considerados indicadores de actos de terrorismo, mostraron una tendencia incremental durante la segunda parte de los años noventa, en dirección opuesta a la mejora de la tasa de homicidios, pero desde 2002 también han venido decreciendo.

La tasa de homicidios nacional es, lógicamente, un agregado de tasas locales y las tendencias de la tasa nacional reflejan tendencias locales. Sin embargo, en Colombia los esfuerzos por evaluar y analizar las contribuciones municipales y departamentales a la tasa nacional son casi inexistentes, y las tendencias nacionales de la tasa de homicidios son esencialmente interpretadas como el resultado de la política nacional. Es de anotar que, por ejemplo, la disminución del 5% de la tasa nacional de homicidios sobre el período 1994-1998 fue en gran parte lograda gracias a reducciones sustantivas en las tasas de homicidios en las tres grandes ciudades, Bogotá, Medellín y Cali, con una disminución del 27%, 35% y 27% en sus tasas, respectivamente. Asimismo, la disminución del número de homicidios en el país en el año 2003 frente a 2002 fue de 5.949, con la histórica reducción de 1.954 homicidios en la zona metropolitana de Medellín sobre el mismo período, lo que explica el 30% de la disminución nacional, aunque la zona Metropolitana de Medellín tiene menos del 10% de la población nacional.[4] Las causas del descenso de las tasas de homicidios en diferentes ciudades y áreas del país pueden variar, y, de hecho, varían. En el caso de Bogotá, como se muestra en este libro, la mejoría en los indicadores es a la vez el resultado de reformas institucionales nacionales y, en particular, de una decisión política de los alcaldes Mockus y Peñalosa para liderar una recuperación integral de la ciudad, con particular atención para el tema seguridad y convivencia. En Medellín, los mayores niveles de seguridad durante el mismo período se debieron, en parte, al resultado de políticas nacionales como la desintegración del cartel de Medellín (con la muerte de Pablo Escobar en Diciembre de 1993), la intervención armada masiva por parte de la fuerza pública en sectores populares de la ciudad, particularmente en la Comuna 13 (en 2002), con el objetivo de eliminar posiciones fuertes edificadas por la guerrilla en la ciudad, y, finalmente, al proceso de negociación y desmovilización adelantado por el gobierno nacional y el Bloque Cacique Nutibara, un grupo de autodefensas que venía operando en Medellín (grupo sucesor de la banda La Terraza), proceso que se inició a finales de 2003. En Medellín, contrariamente a Bogotá, las políticas locales no parecen haber contribuido de manera significativa a los descensos en la tasa de homicidios sobre el período 1994-2003. En zonas rurales de alto conflicto como la zona de Urabá, el descenso significativo de las tasas

de homicidios de municipios como Apartadó, Chigorodó, Carepa y Turbo desde los años noventa, es resultado de una combinación compleja de factores, como son la desmovilización y consecuente reinserción del grupo guerrillero EPL (en 1991), la expulsión de las FARC por parte de grupos paramilitares quienes se instalaron en la zona y el fortalecimiento de la fuerza pública en la región. Aunque los gobiernos municipales se han estabilizado y profesionalizado durante la segunda mitad de los años noventa en Urabá, no hay indicios de que ello haya incidido sobre mayor seguridad, a diferencia de lo que se observa en el caso de Bogotá.

Municipios pequeños en Colombia con extensas áreas rurales y presencia de grupos armados o crimen organizado muchas veces han llegado a superar las tasas de homicidio de las grandes ciudades, incluso la de Medellín, y han llegado, durante ciertos períodos a tasas de homicidio de 800 por cada 100.000 habitantes. Pocas veces, sin embargo, estas tasas se mantienen de manera sostenida y sus altos niveles reflejan, más bien, períodos de guerras locales entre bandas armadas ilegales por control territorial. Las diez ciudades más pobladas de Colombia, que representan el 36% de la población nacional de Colombia, llegaron a concentrar en 1997 el 50% del total nacional de homicidios. Esto implica que políticas públicas destinadas a enfrentar el desafío de la inseguridad en Colombia, en buena parte se desarrollarán en escenarios urbanos, como es el caso de Bogotá.

Tanto en Bogotá como en el resto del país, las tendencias descendentes observadas en las tasas de homicidios y en otros indicadores de seguridad, reflejan entonces una interrelación compleja entre factores nacionales y locales, entre los cuales nosotros hemos centrado el interés por los relacionados con la gestión pública de la seguridad. Lo que muestra el caso de Bogotá, desde nuestro punto de vista , es cómo una política de seguridad nacional puede fortalecerse y hacerse más sostenible cuando es apoyada y complementada por políticas locales de seguridad ciudadana. Colombia cuenta con cerca de 125 ciudades intermedias (población entre 50 mil y 500 mil habitantes), las cuales disponen de la densidad institucional suficiente para el diseño y puesta en marcha de agendas de seguridad local comparables con las que hemos encontrado en Bogotá. Sin embargo, durante el período analizado (1995-2003) muy pocas de estas ciudades tomaron la decisión de poner en marcha este tipo de políticas.

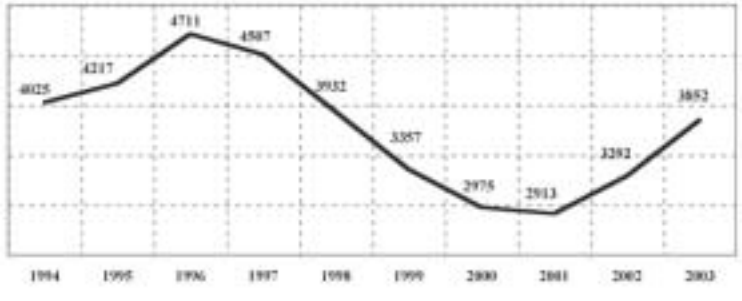
3.4 La evolución de los indicadores de seguridad en Bogotá (1991-2003)

Como ya se mostró, en Bogotá, la tasa de homicidios creció paralelamente a la tasa nacional desde comienzos de la década de los ochenta, para llegar a su punto máximo en 1993, mientras que la tasa nacional alcanzó su máximo punto en 1991 (véase Gráfica 1).[5] Durante el período 1994-2003 la tasa de homicidios de Bogotá disminuyó más rápidamente que la tasa nacional y que la tasa de otras grandes ciudades.[6] El primer resultado concreto, con un descenso de 70 a 59 por cada 100.000 habitantes, se logró durante 1994, el último año de la administración del alcalde Jaime Castro (1994), año en el cual la tasa nacional incrementó ligeramente. Aunque falta un análisis más elaborado, según varias fuentes, esta disminución parece estar relacionada con el fin de la mortal ola de carros bomba y atentados provocados durante 1993 en Bogotá por parte del narcotraficante Pablo Escobar; cuando éste fue eliminado por fuerzas de seguridad de Estado (Bloque de Búsqueda), en diciembre 1993. Este primer descenso más parece una consecuencia de la eliminación de Escobar, en diciembre 1993, que el resultado de una política distrital para promover la seguridad ciudadana.

En cuanto a los indicadores de delitos como lesiones no fatales, hurto a personas, hurto de vehículos, residencias y bancos, éstos también disminuyeron significativamente durante el período 1994-2003.

Gráfica 2

Lesiones personales con incapacidad mayor a treinta días, 1994-2003



Fuente: Centro de Investigaciones de la Policía Metropolitana de Bogotá (CIC).

Después de los homicidios el indicador más importante en materia de la seguridad son las lesiones no fatales (que incluyen tentativas de homicidio, pero excluyen las lesiones por accidentes de tránsito). Como se puede ver en la Gráfica 2, el número registrado de lesiones personales no fatales con incapacidad mayor a treinta días tuvo su máximo auge en 1996, disminuyó durante los siguientes cinco años y reinició su incremento a partir de 2001. Al igual que con homicidios y lesiones no fatales, el hurto a personas y el hurto de vehículos, residencias y locales bancarios empezó a reducirse desde 1997 (véase Tabla 3). Es de anotar que el total de los hurtos declarados –ya que hay mucho subregistro por falta de denuncia, como es común en todos los países aunque en diferentes grados– acumulan diez veces más casos que los homicidios. Esto muestra que el hurto (y en particular, el hurto a personas y residencias) es un delito de impacto mayor en la población, y su incremento o descenso puede incidir en igual o mayor medida sobre la percepción de seguridad de la ciudadanía, que los incrementos o descensos en la tasa de homicidios.

Tabla 3
Número de diversos tipos de hurto declarados en Bogotá (1994-2003)

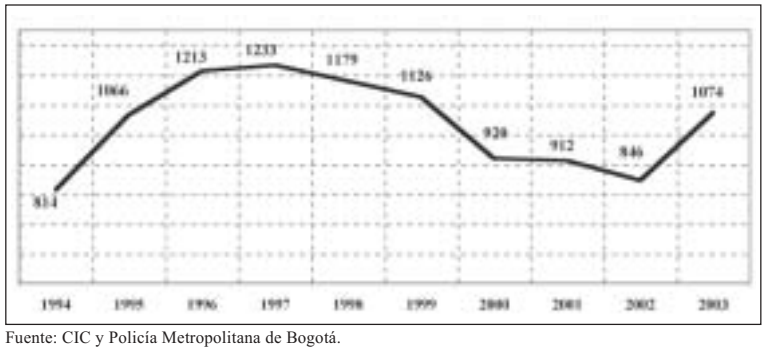
Rubro	**1994**	**1995**	**1996**	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**
Automotores	6.832	7.781	8.532	8.567	8.423	7.818	7.623	8.414	7.269	6.291
Callejero	9.372	10.329	11.898	12.309	11.732	8.771	7.768	6.921	5.959	4.940
Lesiones	4.025	4.217	4.711	4.507	3.932	3.357	2.975	2.913	3.292	3.852
Residencias	814	1.066	1.213	1.233	1.179	1.126	920	912	846	1.074
Comercio	1.737	2.015	1.928	2.614	2.707	2.058	1.631	1.363	1.370	1.343
Bancos	514	390	358	398	227	153	114	38	30	27
TOTAL	**23.294**	**25.798**	**28.640**	**29.628**	**28.200**	**23.283**	**21.031**	**20.561**	**18.766**	**17.524**

Fuente: CIC Policía Metropolitana de Bogotá.

El hurto a residencias (véase Gráfica 3) se incrementó durante los años noventa, a partir de 1997 registró un descenso y en 2003 presentó nuevamente un incremento notable, lo que ilustra la falta de sostenibilidad de algunas tendencias decrecientes. Esto se debió a una nueva orientación

de la administración Peñalosa, que consideró, que además de bajar las tasas de homicidio, también era importante atacar la delincuencia cotidiana, fortaleciendo la seguridad en las calles, lo que se tradujo en el fortalecimiento del programa de Centros de Atención Inmediata (CAI) y de la Policía Comunitaria, ambos procesos descritos en el Capítulo 8, así como la radical intensificación de los programas de recuperación del espacio público y la creación del programa Misión Bogotá (véanse capítulos 7 y 10).

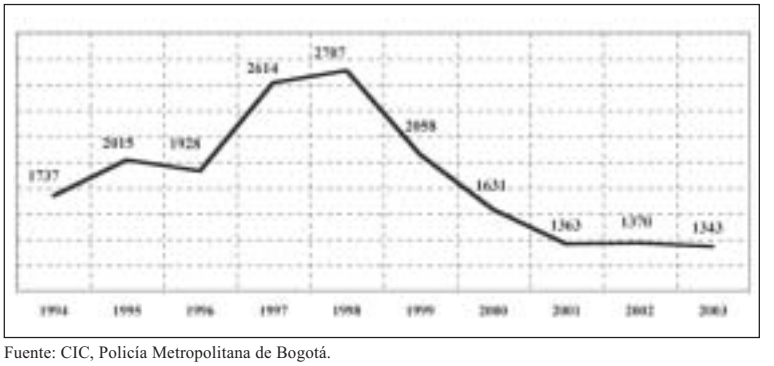
Gráfica 3
Evolución del hurto a residencias en Bogotá (1994-2003)



Fuente: CIC y Policía Metropolitana de Bogotá.

La evolución del hurto a establecimientos comerciales (véase Gráfica 4) muestra un incremento fuerte durante la primera parte de los años noventa, en momentos en que la tasa de homicidios mostró un descenso marcado desde 1998 y una estabilización a partir del año 2001.

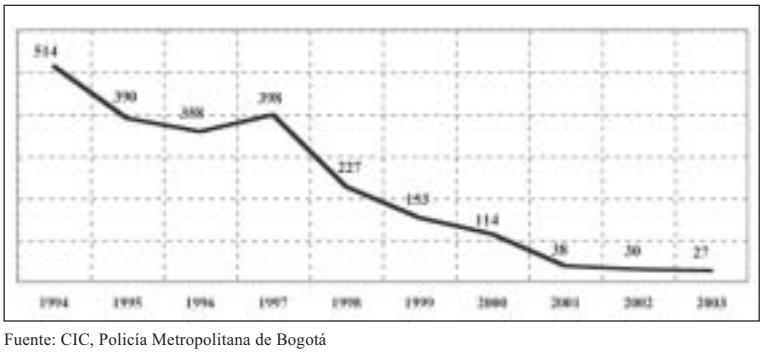
Gráfica 4
Evolución del hurto a establecimientos comerciales en Bogotá (1994-2003)



Fuente: CIC, Policía Metropolitana de Bogotá.
Gráfica: Sistema unificado de información sobre violencia y delincuencia (SUIVD) de Bogotá, 2004.

El hurto a bancos (véase Gráfica 5) ha estado en descenso significativo por lo menos desde 1994, y más radicalmente desde 1997, debido a las diversas modernizaciones de los sistemas de seguridad, llegando a convertirse en un delito muy escaso en Bogotá.

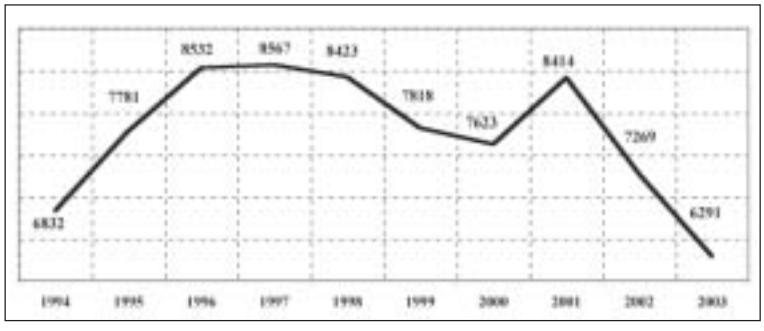
Gráfica 5
Evolución del hurto a bancos en Bogotá (1994-2003)



Fuente: CIC, Policía Metropolitana de Bogotá
Gráfica: SUIVD Bogotá, 2004.

Es evidente que los hurtos a los bancos atraen mucha cobertura de prensa, y de ahí, atención pública. En este sentido, su descenso radical desde 1994, y en particular desde 1997, es un indicador importante sobre el mejoramiento de la percepción de la seguridad en Bogotá.

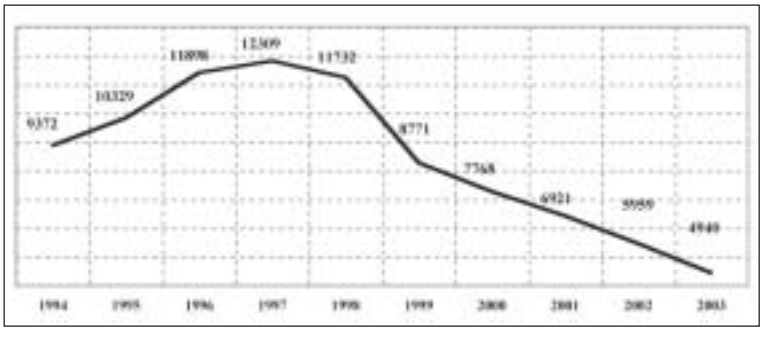
Gráfica 6
Evolución del hurto a automotores en Bogotá (1994-2003)



Fuente: CIC, Policía Metropolitana de Bogotá
Gráfica: SUIVD Bogotá, 2004

En cuanto al hurto a personas (véase Gráfica 7), que durante muchos años se consideró como la forma de hurto más frecuente en la ciudad, a partir del año 2000 pasó a ser inferior al número de hurtos a automotores (véase Gráfica 6).

Gráfica 7
Evolución del hurto a personas en Bogotá (1994-2003)



Fuente: CIC, Policía Metropolitana de Bogotá
Gráfica: SUIVD Bogotá, 2004

3.5 Evolución de las muertes por accidentes de tránsito en Bogotá (1995-2003)

Por falta de claridad sobre el término "muertes violentas", a veces se considera erróneamente que todas las muertes violentas son homicidios, lo que hace olvidar de la contribución que a las tasas hacen las muertes en accidentes de tránsito, los suicidios y las muertes accidentales (véase Tabla 4). Es muy reciente en Colombia la focalización sobre muertes asociadas a estas causas –que contribuyen en el país aproximadamente de un 15% a un 20% del total de las muertes violentas–, y más recientemente, a los esfuerzos nacionales y de algunas ciudades para definir políticas en este campo.

Las políticas y acciones puestas en marcha para reducir la accidentalidad vial en Bogotá durante el período 1995-2003 (véanse en particular los capítulos 4, 7 y 11) han tenido un impacto importante, como se puede ver en la Gráfica 8 y por localidad en el gráfico 9. Estas intervenciones se acompañaron de la contratación de estudios sobre la accidentalidad vial en Bogotá, para facilitar a la administración distrital el diseño y aplicación de políticas públicas que permitieran reducir las muertas violentas; en particular, las muertes en accidentes de tránsito.[7]

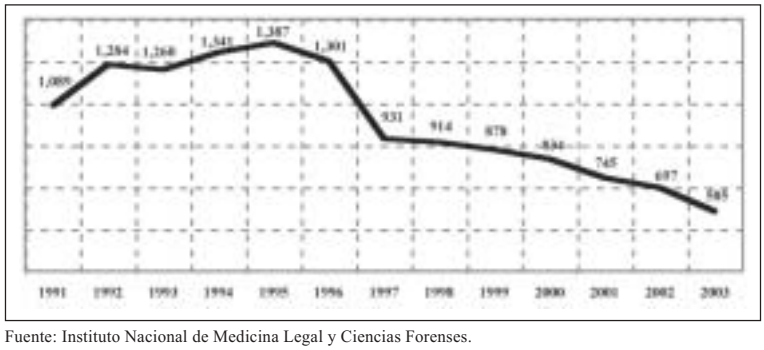
Tabla 4
Muertes violentas en Colombia 2002-2003

	2002		2003	
	Número	**Participación**	**Número**	**Participación**
Homicidios	28.534	70,8	22.199	66,9
Suicidios	2.045	5,1	1.938	5,8
Accidentes de tránsito	6.063	15,0	5.632	17,0
Otras accidentales de transporte		0,0	61	0,2
Otros accidentes	3.147	7,8	3.058	9,2
Otras muertes violentas	513	1,3	318	1,0
Total	40.302	100,0	33.206	100,0

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal (INML).

Las muertes por accidentes de tránsito en Bogotá pasaron de 1.387 en 1995 (vs. 3.385 homicidios), a 697 en 2002 (vs.1.908 homicidios) y a 585 en 2003 (vs. 1610 homicidios), lo que implicó una reducción de casi 700 muertos en el año 2002, comparado con el año 1995, y un descenso en la tasa de muertes en accidentes de tránsito por cada 100.000 habitantes, pasando de 25 en 1995 a 8,7 en 2003. Una parte significativa del descenso corresponde a la reducción en muertes de peatones atropellados de 748 (1996) a 407 (2001) y a 384 en 2003.

Gráfica 8
Muertes en accidentes de tránsito en Bogotá (1991-2002)

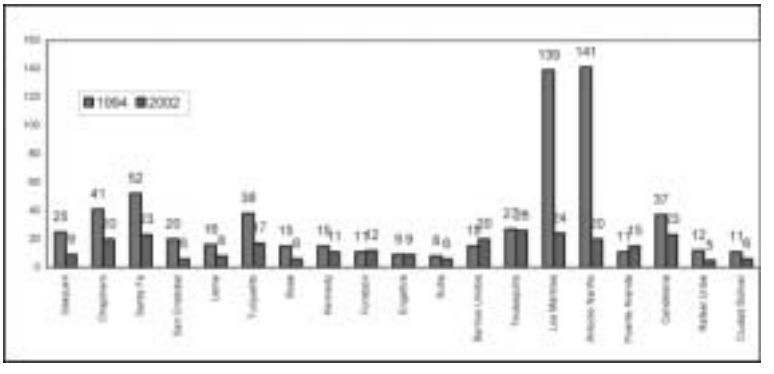


Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Las lesiones en accidentes de tránsito pasaron de un número total de 3.351 en 1999 a un número total de 2.360 casos en 2002. Los registros por localidad también muestran que la mejora es en toda la ciudad, sin limitarse a algunos sectores.

Gráfica 9

Tasa de muertes en lesiones de tránsito por localidad 1994 vs. 2002



Fuente: Policía Metropolitana de Bogotá y Policía Nacional.

La tabla 5 muestra que la reducción en 114 muertes en accidentes de tránsito entre 2002 y 2003 (de 699 en 2002 a 585 en 2003) fue en casi todas las localidades de Bogotá, excepto en las de Rafael Uribe y Ciudad Bolívar.

Tabla 5

Número de muertes en accidentes de tránsito por localidad (2002-2003)

Localidades	2002	2003
Usaquén	39	27
Chapinero	24	23
Santa Fe	24	22
San Cristóbal	27	19
Usme	19	21
Tunjuelito	35	16

continúa

Localidades	2002	2003
Bosa	27	21
Kennedy	102	74
Fontibón	36	35
Engativá	71	64
Suba	49	57
Barrios Unidos	34	27
Teusaquillo	34	24
Los Mártires	23	22
Antonio Nariño	20	10
Puente Aranda	41	40
Candelaria	9	3
Rafael Uribe	18	31
Ciudad Bolívar	39	40
Sumapaz	1	1
Bogotá, D.C.	699	585

3.6 Terrorismo

El argumento, que en algunas ocasiones se propone, de que mejorar la seguridad en Bogotá no tiene relevancia para el resto del país, ya que Bogotá no ha sufrido el impacto de los grupos armados ilegales y redes de criminalidad organizada, no resulta cierto[8]. De hecho, más allá del asalto al Palacio de Justicia por el M-19 en 1985, Bogotá ha sido el lugar predilecto para el asesinato de personalidades políticas y sociales nacionalmente destacadas, desde por lo menos la mitad de los años ochenta hasta hoy día. Además, es la ciudad que ha experimentado los más grandes atentados con carros bomba y otros medios explosivos que el país ha conocido, los cuales han dejado centenares de víctimas y daños materiales millonarios. Estos actos terroristas, en especial los ejecutados a finales de los años ochenta y comienzos de los noventa, que fueron atribuidos en mayor medida al narcotráfico, provocaron una fuerte sensación de miedo, desconfianza y terror entre la ciudadanía, que se tradujo por épocas en una significativa baja en la asistencia a sitios públicos y centros comerciales, y en la reducción de actividades comunitarias y sociales. Los siguientes actos terroristas fueron de particular impacto y siguen siendo parte de la memoria colectiva de los bogotanos:

• *27 de noviembre de 1989*. Atentado a un avión de la aerolínea Avianca en la ruta Bogotá-Cali, en la que fallecieron 107 personas.
• *6 de diciembre de 1989*. Atentado con cerca de 1.000 kilos de dinamita moniacal en un autobús escolar frente a las instalaciones del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), arrojando con saldo de 63 muertos y 700 heridos, y que dejó en ruinas el edificio de 14 pisos.
• *30 de enero de 1993.* Explosión de carro bomba en zona comercial (Cra. 9A con calle 15). Saldo: 12 muertos y 60 heridos.
• *15 de febrero de 1993*. Explosión de carro-bomba en céntrica zona administrativa (Av. Calle 26 con cra. 9ª): 3 muertos y 90 heridos.
• *15 de abril de 1993.* Explosión de carro bomba en un centro comercial (Calle 93). 10 muertos y 110 heridos.

Más recientemente ha habido acciones terroristas perpetradas particularmente por el grupo guerrillero de las FARC, comenzando por el petardo contra las válvulas de almacenamiento de la represa de Chingaza, en enero del 2002, sin que hubiese víctimas; pero que pudo haber provocado avalanchas, aunque no el racionamiento del servicio de agua en la ciudad. Más adelante, el día mismo de la posesión del Presidente Álvaro Uribe (7 de Agosto de 2002), las FARC atentaron contra el palacio presidencial y dejaron veintiuna persona muertas, debido a que los "rockets" lanzados no dieron en su blanco y al desviarse asesinaron a personas inocentes. Finalmente vino el atentado con un carro bomba contra el Club El Nogal, activado el 7 de febrero de 2003, con un saldo de 35 homicidios y 184 lesionados.[9]

Tabla 6
Casos y atribuciones de actos terroristas desde 1993

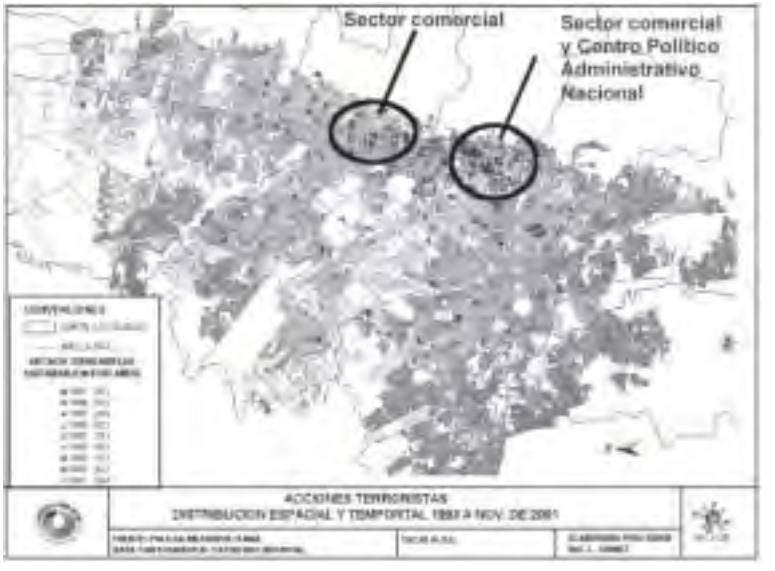
Año	Desconocidos	ELN	FARC	M-19	CoordinadoraNacional Guerrillera	Total
1993	54	32	4	1	91	
1994	52	9	29	2	92	
1995	43	6	11		60	
1996	53	17	13		83	
1997	43	6	6		55	
1998	51	2	6	1	60	
1999	70	2	1		73	
2000	79	5	5		89	
2001	42		2		44	

Información del año 2001, aún sin consolidar.
Fuente: DIJIN- CIC.

El número de actos terroristas reportados desde 1993 en Bogotá (véase Tabla 6) corresponde al 3% de los hechos que ocurren en el país (la población de Bogotá representa el 13% del país). Los actos terroristas más comunes son petardos, cargas de dinamita, granadas, incendios y papas explosivas. La gran mayoría de las víctimas de los actos terroristas durante el período 1993-2001 (junio) eran civiles (592 heridos y 54 muertos), seguidos por policías (94 heridos, 40 muertos) y militares (24 heridos y 7 muertos). Los terroristas mismos sufrieron 15 heridos y 9 muertos en estos actos.

En cuanto a la ubicación de los actos terroristas sobre el período 1993-2001, como se puede observar en la Gráfica 10, éstos ocurrieron esencialmente en cercanías del eje administrativo y comercial Norte-Sur, entre la Plaza Bolívar y el norte de la ciudad.

Gráfica 10
Distribución espacial de actos terroristas (1993-2001)

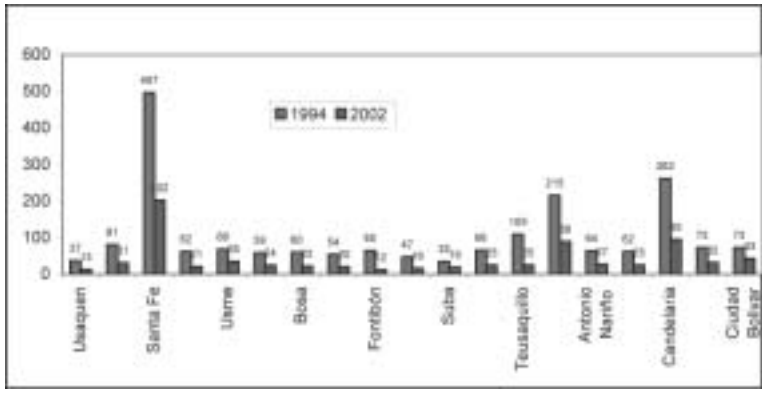


Fuente: Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia -SUIVD

3.7 El panorama criminológico en las localidades de Bogotá[10]

En Bogotá la disminución de la tasa de homicidios se refleja en sus 19 localidades,[11] como lo muestra la Gráfica 11, en la cual se comparan las tasas de 1994 con las tasas de 2002, donde claramente se evidencia que el descenso se presenta en todos los casos, o sea, cada una de las 19 localidades tenía una tasa más baja en 2002 que en 1994.

Gráfica 11
Tasa de homicidios por localidad 1994 vs. 2002



Fuente: Policía Metropolitana de Bogotá y Policía Nacional.

Lo que también es evidente es la diferencia en tasas entre localidades. Las menores tasas de homicidios se presentaron en localidades como Fontibón, Usaquén, Engativá y Suba –todas ubicadas en las afueras del Norte y noroccidente de Bogotá–, con tasas inferiores a 20 en el año 2002.[12] El grupo de localidades con el nivel mediobajo de violencia está compuesto por Kennedy, Bosa, Fontibón, Suba, Engativá y Usaquén. Entre 1994 y 2002 la tasa de homicidios promedio de estas localidades cayó en un 65%, pues pasó de 50 a 17. Las localidades con tasas de un nivel medio son Teusaquillo, Usme, Antonio Nariño, Tunjuelito, San Cristóbal y Barrios Unidos. En este grupo la tasa de homicidios promedio se redujo de 71 a 26 entre 1994 y 2002, lo que representó una caída del 63%. El grupo de localidades con altas tasas de homicidio son Santa Fe, La Candelaria, Los Mártires y Chapinero (todas, zonas céntricas de la ciudad), y Ciudad Bolívar, Puente Aranda y Rafael Uribe Uribe (zonas con ingresos bajos o medio bajos y que representan barrios populares o marginales de la ciudad). La tasa de homicidios de este grupo de localidades más violentas se redujo en un 61% sobre el período 1994-2002, al pasar de 180 a 69.

Según un estudio del CEDE de la Universidad de Los Andes[13] en el año 1994, cinco localidades de Bogotá tenían una tasa de homicidios mayor a 100, y ocho tenían una tasa entre 50 y 100. En el año 2002 tan sólo Santa Fé se ubicó en el rango más alto, con una tasa de homicidios mayor a 100, y La Candelaria y Los Mártires se ubicaron en el rango medio, con tasas de homicidios entre 50 y 100. Ocho localidades pasaron del rango medio al bajo y llegaron a tener tasas de homicidios menores a 50; las demás localidades de Bogotá se mantuvieron en el grupo de violencia baja. Así pues, entre 1994 y 2002 las tasas han bajado, tanto para las localidades con niveles altos de violencia como para las localidades con niveles medios y bajos.

La caída más significativa, se dio en la localidad de Santa Fe, donde la tasa de homicidios descendió de 497 en 1994 a 202 en 2002, sin embargo, siguió siendo la localidad más violenta de la ciudad. De todos modos, es importante tomar en cuenta que esta zona (igual que Chapinero, los Mártires, y la Candelaria) es visitada cada día por un gran número de personas por razones profesionales, comerciales, culturales, entre otras, lo que hace de la misma una de las áreas más concurridas en términos de transporte, oficinas públicas y privadas, almacenes, ministerios, universidades, etc. Si se calculara la tasa de homicidios de Santa Fe no con base en el número de sus habitantes sino en el número de personas ahí presentes en el día, ella bajaría.

Los mapas del anexo para los años 1999, 2001 y 2003, proporcionados por el SUIVD (2003), muestran que las zonas con tasas altas o intermedias de homicidio han disminuido significativamente. El estudio de la Universidad de Los Andes también muestra que tendencias similares pueden ser construidas a partir de otros indicadores de eventos de impacto mayor sobre la seguridad, como el hurto a personas. Por ejemplo, en 1994 siete localidades de Bogotá tenían una tasa de hurtos a personas mayor a 150, y cinco tenían una tasa mayor a 250 por cada cien mil habitantes. En el año 2002 tan sólo Santa Fe y Chapinero se ubicaron en el grupo de localidades extremadamente violentas, con una tasa de hurtos a personas mayor a 250, y sólo tres localidades (Barrios Unidos, Teusaquillo y Los Mártires) se ubicaron en el grupo con tasas de hurtos a personas (entre 150 y 250). Entre 1994 y 2002 cinco localidades pasaron del rango medio al bajo, y La Candelaria logró pasar del rango más alto al más bajo.

3.8 Conclusión

Este capítulo muestra el mejoramiento significativo en los indicadores de seguridad de Bogotá durante el período 1995-2003. Se considera que hay suficiente evidencia para demostrar que el conjunto de estrategias nacionales en el tema de seguridad, complementadas por las políticas locales de los alcaldes Antanas Mockus y Enrique Peñalosa para afrontar, desde una visión local y de manera integral, la crisis de seguridad en Bogotá han sido efectivas en términos de reducción de los índices que reflejaban una situación de inseguridad. En el desarrollo del presente libro nos encargaremos de mostrar en detalle cuáles fueron estas políticas y cómo han contribuido desde diferentes ámbitos a obtener este resultado.

Los autores son conscientes de los argumentos sostenidos por un sector de expertos que consideran que los descensos en las tasas de muertos violentas y de criminalidad no ameritan mayor atención o interpretación. Éstos, por un lado, argumentan que las estadísticas no son confiables, y, por el otro, que los problemas siguen siendo grandes y los descensos reflejarían esencialmente los altos niveles anteriores, más que los bajos niveles actuales. Frente al primer argumento debemos afirmar que es particularmente débil, ya que los más reconocidos analistas de la situación de seguridad en Colombia[14] confían en la validez de este tipo de estadísticas. De otro lado, como se muestra en el Capítulo 5 del presente libro, el trabajo realizado por el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD) no da lugar a cuestionamientos en su nivel técnico, profesionalismo y confiabilidad. Lo que sí es evidente para los autores es cómo las publicaciones que intentan dar una explicación sobre el descenso de las tasas de homicidio en Colombia –fenómeno observado desde 1991– han sido sorprendentemente pocas, y notoriamente recientes. Curiosamente, las referencias que se hacen al tema de la disminución o aumento en las tasas de muertes violentas en Bogotá, bien sea por ignorancia o ánimo noticioso (algo tiene que ver la paradoja de que las buenas noticias venden menos que las malas), no resaltan los avances, y más bien se centran en los pocos retrocesos. Asimismo, hay una tendencia "surrealista" por parte de algunos sectores a cuestionar metodológicamente la información cuando los indicadores criminológicos disminuyen, pero no cuando aumentan.

El segundo argumento, es decir, que el descenso de la criminalidad no amerita mayor estudio, ya que los problemas siguen siendo grandes, puede ser caracterizado como superficial. En primer lugar, hay que decir que es evidente como el descenso de las tasas de inseguridad en Bogotá, y en general en el país, no implica que los grupos armados ilegales, así como la criminalidad organizada, hayan desaparecido o que no continúen teniendo capacidad de incidencia en áreas rurales a través de acciones violentas y de terror; de hecho, es posible, como algunos han argumentado, que el descenso en los niveles de violencia se haya debido en parte a decisiones estratégicas de los grupos armados y criminales, consistentes en detener o disminuir estratégicamente sus acciones, como defensa o "retiro táctico" frente a las políticas de seguridad y defensa del Gobierno Nacional, para reactivarlas cuando lo juzguen oportuno. No se pretende, pues, argumentar que con la aplicación de políticas locales de prevención y reducción de las lesiones fatales y no fatales en Bogotá se podría poner fin a la existencia de grupos armados ilegales.

Es cierto también que nadie puede garantizar que el descenso sea sostenible a mediano o largo plazo y que las dinámicas de la violencia organizada y del terrorismo perpetrado por grupos como la guerrilla, autodefensas ilegales y demás organizaciones criminales siguen siendo un factor de gran inestabilidad, particularmente en zonas rurales, y esporádicamente en las ciudades intermedias y en las grandes ciudades.

No obstante todo lo anterior, ninguno de estos planteamientos –por ciertos que sean– es suficiente para argumentar que prestar atención a las causas y dinámicas de las tendencias descendentes en las tasas de homicidio y demás indicadores criminalísticos sea innecesario o superfluo. Por una parte, la tendencia ya lleva una década entera (1994-2003), lo cual implica que se trata de tendencias sostenidas en el tiempo, y que independientemente de sus proyecciones en el futuro, vale la pena analizar y entender a fondo. Por otra parte, conocer sus razones puede generar lecciones aprendidas sobre cómo continuar en el mismo camino y alcanzar un descenso más sostenible. En el caso concreto de las políticas de reducción y prevención de la violencia y el crimen en Bogotá, las lecciones aprendidas son muy relevantes para otras ciudades que en Colombia y en el exterior buscan seguir su ejemplo. Asimismo, es probable que contribuyan a complementar otras estrategias nacionales; incluso, la nego-

ciación política con los grupos ilegales, dimensión que no es competencia del nivel local.

Las iniciativas introducidas durante la última década para reducir la violencia, tanto en el país como en algunas ciudades, en particular Bogotá, tienen un fuerte componente de "fortalecimiento institucional", o sea, apuntan a la causa central de la crisis colombiana; es decir, la debilidad institucional del Estado Colombiano. Es así como progresivamente se han sumado estrategias y políticas de prevención y de reducción de la violencia y la criminalidad al componente de negociaciones políticas con los grupos armados. La lección central que las exitosas políticas de promoción de seguridad y convivencia en Bogotá evidencian, es la importancia del papel que los gobiernos locales pueden y deben jugar frente al desarrollo de las mismas, como sucede también en la implementación de otras agendas en el campo del desarrollo.

Notas capítulo 3

1 Esta sección retoma partes de Gerard Martin, "Material and Symbolic Dimensions of Violence. The Colombian Case", en Abbink, J. y Aijmer, G. (edits.), *Meanings of Violence. Symbolism and Structure in Violent Practice*, Oxford: Berg Publishers, s. f. De Miguel Ceballos y Gerard Martin, "Colombia. Between Terror and Reform" en *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. II, No. 2, 2001, pp. 87-96.

2 Bejarano, J. A.; Echandía, C.; Escobedo, R., y León, E. *Colombia. Inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Fonade, 1997, p. 15.

3 La tendencia de la tasa de homicidio nacional está determinada por las tasas locales (y no al contrario).

4 El total de homicidios incluye en 2003 un número de 2.980 miembros de los grupos irregulares dados de baja en los 2.312 combates ocurridos por iniciativa de las Fuerzas Militares, es decir, un promedio de 1,3 muertos por enfrentamiento y de 8,2 por día, una cifra superior en más del doble al promedio diario del año 2002, que fue de 3,8. Véase Fundación Seguridad y Democracia, *Balance de Seguridad en Colombia. Año 2003,* Bogotá, 2004.

5 Las tasas siempre son en número de homicidios por cada cien mil habitantes (HPCMH).

6 La tasa de homicidios de Cali en 1980 se refiere a su área metropolitana, mientras que la de 1994 está limitada a la ciudad de Cali.

7 Véase, en particular, Alcaldía Mayor de Bogotá, *La accidentalidad vial en Bogotá D. C.*, Bogotá, 2002, publicación que se hizo basándose en un estudio contratado por la Secretaría de Gobierno con la Universidad Nacional de Colombia.

8 Véase también Capítulo 14, "Confrontando el terrorismo en Bogotá. Estrategias antiterrorismo y resistencia civil".

9 *Ibid*.

10 Esta sección se apoya esencialmente en Sánchez, Fabio; Espinosa, Silvia, y Rivas, Ángela, "¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen", en *Bogotá, 1993-2002*, documento CEDE 2003-27 (edición electrónica), 2003.

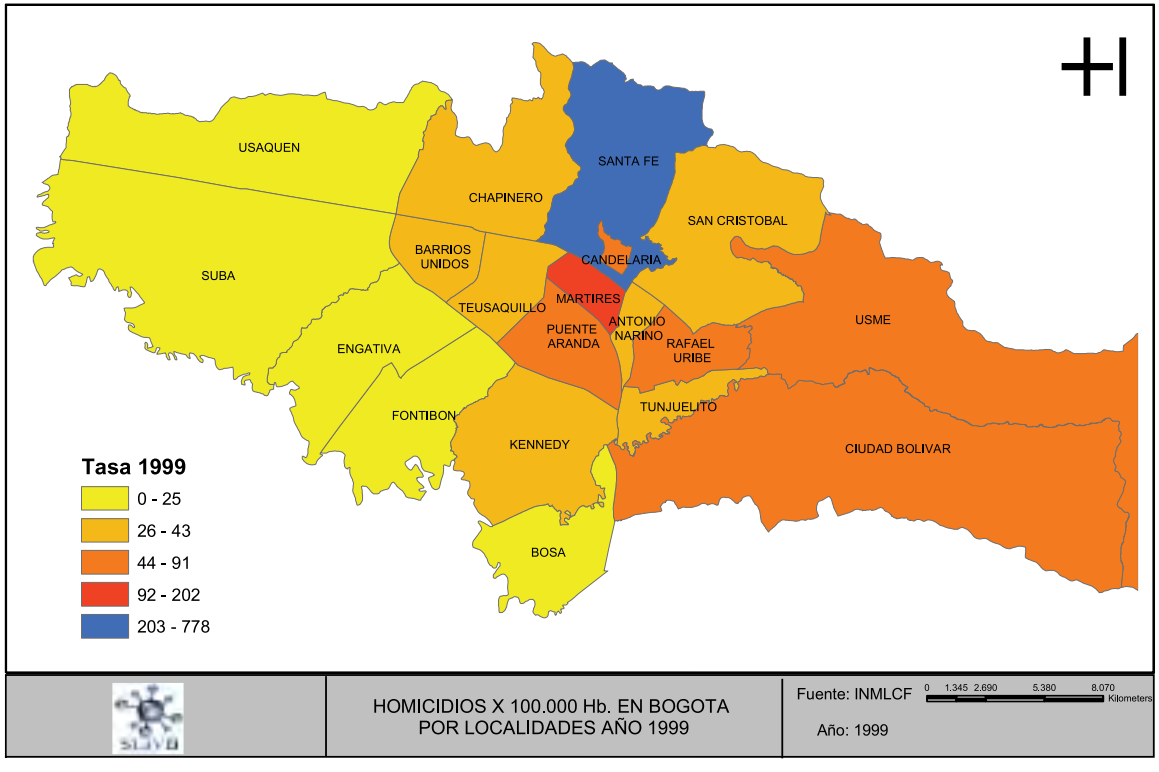
[11] Bogotá cuenta con veinte localidades; sin embargo, Sumapaz, con una población de 30.000 personas, es decir, 0,5% de la población de Bogotá, por su carácter predominantemente rural, posee características muy diferentes de las otras 19 localidades, totalmente urbanas, de manera que muchas de las observaciones que se hacen en este libro no tienen mucha relevancia para la localidad de Sumapaz. En el Capítulo 14 se analiza brevemente la situación de seguridad en la localidad de Sumapaz y las políticas de seguridad allí implementadas.

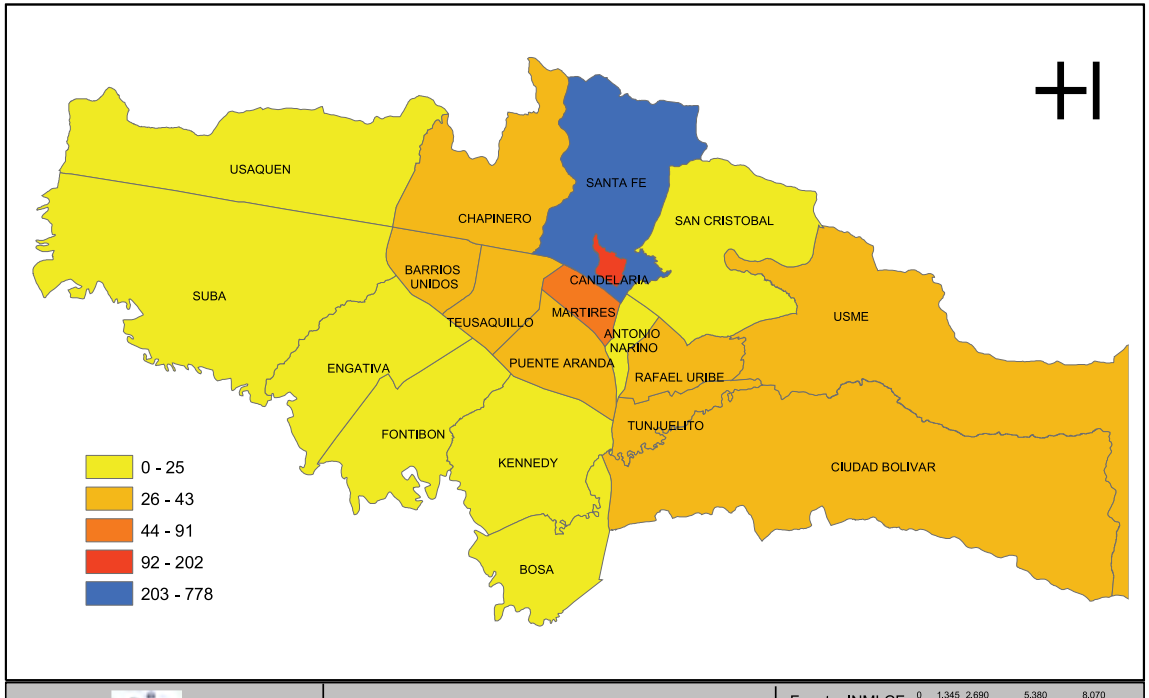
[12] Sánchez, Espinosa y Rivas, *op. cit.* Para analizar esta tendencia Sánchez, Espinosa y Rivas e ordenaron las localidades según su nivel de violencia para el período 1994-2002 de la siguiente forma: se tomó la tasa de homicidios promedio de cada localidad para el período 1994-2002, y las 19 localidades se organizaron en tres grupos: las siete localidades con la tasa de homicidios promedio más alta, las siguientes seis localidades y, por último, las seis localidades con la menor tasa de homicidios en el período.

[13] Sánchez, Espinosa y Rivas, *op. cit.,*

[14] Véase, por ejemplo, la Fundación Seguridad y Democracia y los trabajos del CEDE de la Universidad de los Andes.

ANEXOS MAPAS LOCALIDADES Y CRIMINALIDAD (1999, 2001 Y 2003)



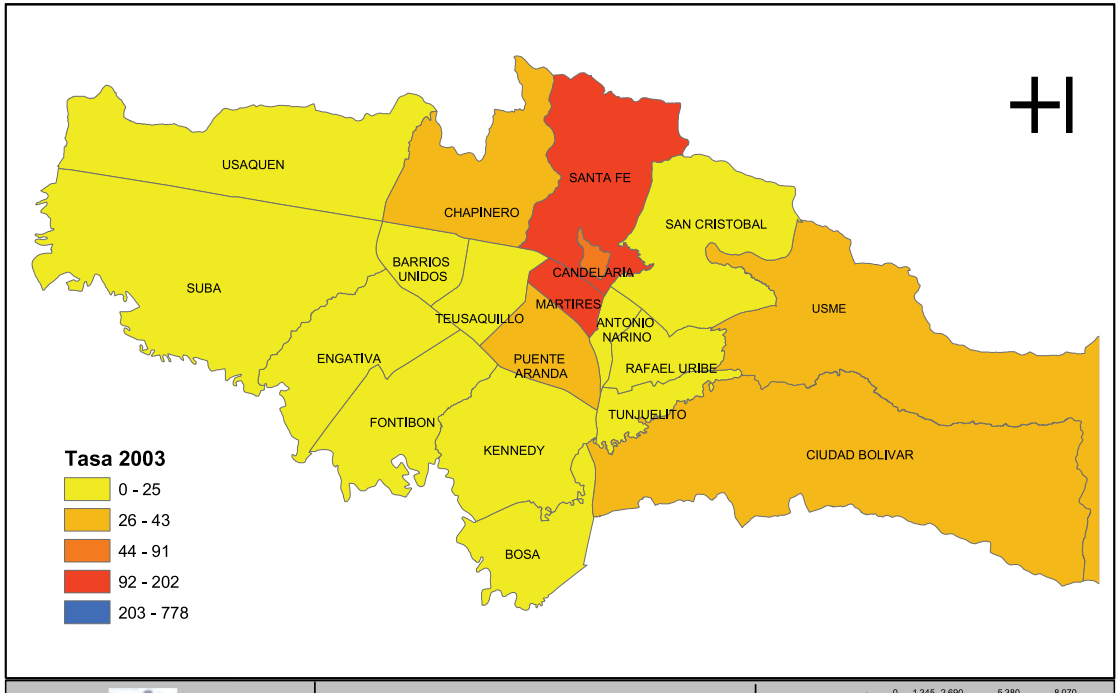


HOMICIDIOS X 100.000 Hb. EN BOGOTA
POR LOCALIDADES AÑO 2001

Fuente: INMLCF

0 1.345 2.690 5.380 8.070 Kilometers

Año: 2001



HOMICIDIOS X 100.000 Hb. EN BOGOTA
POR LOCALIDADES AÑO 2003

Fuente: INMLCF

0 1.345 2.690 5.380 8.070 Kilometers

Año: 2003

EXPERTO INVITADO

BOGOTÁ: LA NUEVA VIDA URBANA EN UNA CIUDAD RECONQUISTADA*

Por: Jan Gehl[1]

La ciudad siempre ha sido un lugar para la acogida y el encuentro de la gente, un lugar para intercambiar información acerca de la sociedad y la ciudad misma, y un lugar donde se organizan eventos importantes: coronaciones, procesiones, fiestas y festivales, encuentros de la población y legitimaciones, sólo por mencionar algunos. La ciudad también era un lugar de comercio donde se ofrecían e intercambiaban mercancías y servicios. En conclusión, la ciudad era una vía pública que vinculaba y proporcionaba acceso a los diversos usos urbanos. Las personas se desplazaban y las mercancías se transportaban de un lugar a otro.

En el pasado, cuando la mayoría de las movilizaciones se hacía a pie, se presentaba a menudo un equilibrio entre los tres usos de la ciudad. Los peatones podían caminar hacia donde lo necesitaran; mientras todos hacían el mismo viaje a través del pueblo, se encontraban, hablaban y comerciaban. Los usos de la ciudad se presentaban simultáneamente en el mismo espacio público.

Sin embargo, en el siglo XX, particularmente en las naciones ya industrializadas y en las de reciente industrialización –incluyendo a un país como Colombia– las condiciones para los tres usos principales del espacio público cambiaron. Las nuevas pautas de tráfico, comercio y comunicación fueron tan radicales que interrumpieron siglos de tradi-

---

* Traducido del inglés por: Andrea Torres Perdigón.

[1] Professor, Dr.Litt. Director del *Center for Public Space Research* en la *School of Architecture* de la *Royal Danish Academy of Fine Arts,* Copenhagen, Dinamarca.

ción acerca de los usos de la ciudad. Particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, el tráfico de automóviles en la ciudad se desarrolló de manera muy acelerada y de acuerdo con este desarrollo, el uso del espacio público se modificó. El tráfico de automóviles pesados no puede coexistir apaciblemente con el uso de la ciudad como un lugar de encuentro y de comercio. Algunos usos que habían estado en equilibrio por siglos se encuentran ahora en conflicto.

La ciudad como un centro de comercio también sufrió cambios dramáticos en el siglo XX. El comercio de las plazas de mercado fue trasladado gradualmente a pequeñas tiendas en calles y esquinas. Posteriormente, a tiendas cada vez más grandes y supermercados y, finalmente, a gigantescos centros comerciales, usualmente alejados del centro de la ciudad. En este proceso, las zonas comerciales y su "vida pública" se convirtieron en áreas estrictamente controladas, donde todas las actividades y la interacción humana son reguladas por guardias de seguridad. Literalmente, el comercio se sacó del campo de eventos públicos y se movilizó a la esfera privada.

El siglo XX también cambió decisivamente las condiciones del rol tradicional de la Ciudad como lugar de encuentro e intercambio de información. El desarrollo de los medios de comunicación impresos y electrónicos ha hecho posible proporcionar a los ciudadanos un torrente de información sobre su comunidad y todo el mundo. Las oportunidades para la comunicación indirecta entre personas surgieron: primero el telégrafo, después el teléfono, y luego el teléfono celular, el correo electrónico y la Internet. La movilidad individual proporcionada por los automóviles y otros medios de transporte y el desarrollo de medios de transporte más económicos para viajes largos proporcionaron nuevas oportunidades para el encuentro de las personas.

Una mirada a las diferentes ciudades y patrones culturales en países donde, las comunicaciones, las zonas comerciales y el transporte han sufrido cambios tan radicales en el último siglo, hizo posible identificar y describir, en mi reciente libro *Nuevos espacios urbanos,* cuatro tipos de ciudades muy diferentes con respecto al uso de espacio público:

• La *ciudad tradicional,* donde los lugares de encuentro, de comercio y el tráfico continúan coexistiendo más o menos en equilibrio. En la Edad

media, en Europa en particular, los pueblos surgieron bajo la premisa del tráfico pedestre. Las calles se adaptaron para el tráfico peatonal y las esquinas se moldearon para usos que necesitaban espacio: los mercados, las reuniones de la población, los desfiles militares, las procesiones religiosas y así sucesivamente. Incluso hoy en día, particularmente en Europa, hay todavía muchas ciudades cuya estructura se construyó durante ese periodo, y por esta razón los centros de muchas ciudades europeas todavía poseen un carácter medieval, como ocurre con muchos pueblos y pequeñas poblaciones. En estas ciudades, los espacios públicos sirvieron simultáneamente como lugar de encuentro, de comercio y tránsito. En aquellas ciudades en que no se ha permitido el tráfico de automóviles, aún es posible ver versiones modernas de los usos tradicionales del espacio público.

• La *ciudad invadida,* donde un solo uso –normalmente el tráfico de automóviles– ha usurpado el territorio por encima de los otros usos del espacio de la ciudad. Bogotá se había convertido en una ciudad invadida en los años setenta, cuando el tráfico de automóviles ganó la partida y el espacio público no sólo cambió, sino que, en parte, desapareció. En las ciudades invadidas, como Bogotá –hasta las intervenciones de Peñalosa y Mockus–, el tráfico de automóviles y el estacionamiento habían usurpado gradualmente el espacio de las calles y las esquinas. Numerosos estudios han mostrado la evidente correlación entre la calidad urbana y la vida pública. Los espacios públicos que ofrecen muchas mejoras y pocas desventajas, inspiran un amplio espectro de actividades. Los atractivos paseos peatonales y los lugares para detenerse por el camino, animan a los peatones, quienes a su vez promueven las actividades sociales y recreativas. La gente al caminar se toma su tiempo para disfrutar la escena urbana. En los espacios públicos empobrecidos, la mayoría de las actividades sociales y recreativas desaparece completamente, dejando sólo los remanentes de las actividades peatonales más necesarias y utilitarias.

• La *ciudad abandonada,* donde tanto el espacio público como la vida pública han desaparecido. Tal vez esto fue aquello que Bogotá empezó a experimentar hacia el final de los años ochenta y el comienzo de los años noventa. Es típico en ciudades dónde la cultura del automóvil se desarrolló sin mayor control por parte de la planificación urbana. Por

primera vez en la historia, el tráfico peatonal se hizo casi imposible y muchas de las actividades tradicionalmente ligadas a la movilización peatonal en espacios públicos prácticamente desaparecieron. Los ambientes que un peatón intrépido podría encontrar eran a menudo feos, sucios y probablemente peligrosos. Tales ciudades no fueron pensadas para que la gente se movilizara a pie. Las aceras habían desaparecido en los centros de la ciudad así como las áreas residenciales y el transporte y la vida en sí misma estaban dependiendo cada vez más del automóvil. La dependencia casi absoluta de los automóviles significa que la gente de escasos recursos –que no tiene acceso a un vehículo–, los niños y los adultos mayores que no pueden manejar y los discapacitados quienes están físicamente impedidos para manejar, se deben abandonar a una vida estacionaria o a ser transportados a todas partes por otros.

• La *ciudad reconquistada,* es una ciudad –como la Bogotá de mediados de los años noventa– donde están haciéndose fuertes esfuerzos por encontrar un nuevo y realizable equilibrio entre los usos de la ciudad como lugar de encuentro, comercio y tráfico. Como en Bogotá y en otras ciudades, el interés en los espacios públicos y la vida pública ha empezado a crecer de nuevo durante las últimas décadas, a menudo como una reacción directa al progresivo empobrecimiento de la calidad de las condiciones de vida. Ahora muchos esfuerzos de las ciudades están haciéndose para dar mejores condiciones a los peatones y a la vida urbana. Paradójicamente, una fuente importante de inspiración vino de los centros comerciales, de algunas de las áreas peatonales más antiguas de Europa como Lijnbaan, construida en el desgarro de la guerra Rotterdam en los años cincuenta y también la reconstrucción de muchas ciudades alemanas en el mismo período, tenía este punto de partida. Muchas otras áreas peatonales establecidas en los años sesenta y setenta a lo largo de Europa –incluyendo la calle peatonal en medio– Copenhague de 1962 –también se basaban en este concepto comercial. Aunque era cierto que las calles peatonales hacían más fácil el desplazamiento hasta el centro de la ciudad, el propósito principal de las versiones originales de estas calles estaba vinculado con intereses comerciales.

La idea de usar el espacio público como espacio social y recreativo creció gradualmente y fue reforzado durante las décadas siguientes. La

descripción del desarrollo en las ciudades americanas de Jane Jacob en su libro *La muerte y la vida de grandes ciudades* americanas, publicado en 1961, tuvo un gran impacto. Muchos investigadores americanos y europeos también contribuyeron señalando la importancia de diversas formas de vida pública en los espacios públicos de la ciudad. La conexión entre la calidad de la ciudad y la magnitud y el carácter de vida de la ciudad también se documentó durante este mismo período.

Particularmente en Europa, la tradición era una tercera y muy importante fuente de inspiración. Muchas ciudades europeas continuaron portando una tradición viva, al usar los espacios públicos para las actividades sociales y recreativas. A lo largo de este período –los años sesenta, setenta y ochenta– calles peatonales, áreas y esquinas cada vez más apacibles se establecieron en las ciudades europeas. También se mejoraron gradualmente las condiciones para los peatones en muchas calles de las grandes metrópolis. Las aceras se ensancharon y se mejoraron con mobiliario vial, flores y árboles.

Un importante punto de cambio para la situación del tráfico en las ciudades fue la crisis de petróleo que comenzó en 1973. El comienzo de la expansión del tráfico llevó a planificar estrategias para limitar la invasión de automóviles en las ciudades así como otras medidas para asegurar un buen equilibrio entre motoristas y otros medios de transporte. De acuerdo con lo anterior, creció el interés por promover el uso de la bicicleta y del transporte público.

Durante este período, el concepto de nuevos espacios públicos se extendió. Una vez confinado para estrechar los intereses comerciales, los conceptos tenían ahora un enfoque considerablemente más amplio: creando el espacio y las condiciones para caminar con prevenciones razonables y un desarrollo de oportunidades asegurado para las actividades urbanas sociales y recreativas.

Aunque muchas ciudades en Alemania y Escandinavia abrieron camino a los esfuerzos para sacar a los automóviles de los centros de la ciudad y crear condiciones más apacibles para los peatones, fue en Barcelona, desde 1980, que un concepto más amplio de espacios públicos se formuló en una política coordinada del espacio público.

También fue en Barcelona donde nació el concepto de “la ciudad reconquistada”. Por lo que se refiere a la idea y a la formulación arqui-

tectónica específica, la política del espacio público en Barcelona vino a jugar un papel indispensable en desarrollos posteriores. Lo que ocurrió en Barcelona era el punto de partida para un nuevo e intenso período en los últimos veinte años del siglo XX, en el que se crearon o se renovaron cada vez más y mejores espacios urbanos. Las ciudades holandesas, alemanas y escandinavas fueron las primeras en experimentar. Más recientemente, muchas ciudades en Europa central y del sur han seguido esta idea. Realizaciones de las estrategias de política urbana pueden encontrarse ahora en ciudades del Norte y el Sur del continente americano, Asia y Australia. Los esfuerzos hechos en Portland (EE.UU.) y Curitiba (Brasil), así como en Bogotá son notables, y muestran que ya no es posible referirse a las estrategias de espacio público como fenómenos exclusivamente europeos. Cada parte del mundo tiene ciudades desoladas, invadidas y abandonadas y también hay ciudades con inspiradoras e impresionantes políticas que luchan invitando a los habitantes a volver a usar el espacio público.

Hay otro rasgo común entre estas "nuevas ciudades reconquistadas" y es muy evidente en Bogotá: saber que la mayoría de las mejoras urbanas se lleva a cabo, o por lo menos comienza, gracias a individuos visionarios o grupos. Puede ser un alcalde, como en Curitiba, Estrasburgo y Bogotá, un arquitecto o un concilio de la ciudad, un partido político o un trabajo conjunto entre consultores, políticos y movimientos populares, pero el rasgo común a las ciudades que han reafirmado el espacio público, es que las políticas urbanas fueron enfocadas visionariamente. Donde las visiones y políticas van de la mano al encuentro de varios de estos objetivos, es claro que las ciudades se transforman en lugares realmente agradables para vivir y pasar el tiempo. Posteriormente se ha documentado que estas políticas urbanas orientadas hacia la calidad han mejorado notablemente las economías de las "ciudades reconquistadas" principalmente en cuanto a las inversiones provenientes del exterior y a la creación de nuevos empleos.

En el libro mencionado, *Nuevos Espacios Urbanos,* se presentan nueve "ciudades reconquistadas" donde las iniciativas de las políticas urbanas han mejorado notablemente la calidad de vida en la ciudad: Barcelona (España), Lyon (Francia), Estrasburgo (Francia), Friburgo (Alemania), Copenhague (Dinamarca), Portland, Oregon (EE.UU.),

Curitiba (Brasil), Córdoba (Argentina), y Melbourne (Australia). Muy deliberadamente decidimos presentar ciudades de varios períodos históricos, de varias partes del mundo y de varios niveles de desarrollo económico con el fin de documentar cómo para transformar una ciudad –para mejorar drásticamente la calidad de la ciudad– se debe contar con visión y liderazgo, y no sólo reducir el problema al análisis de si se trata de una ciudad medieval o una ciudad enrejada, una ciudad de estructura colonial o moderna. Tampoco es una cuestión de si la ciudad es rica o pobre, o si se trata de Europa o ultramar. Como lo muestra Bogotá, reconquistar el espacio con el fin de adquirir un mejor balance entre la ciudad como lugar de encuentro, de comercio y de transporte automovilístico, puede ocurrir en cualquier parte siempre y cuando haya visión y una ejemplar dirección.

Si yo volviera a escribir el libro hoy, Bogotá habría sido sin duda incluida entre las interesantes "ciudades reconquistadas" del mundo. Sin embargo, el proceso en Bogotá ha sido tan rápido y tan reciente, que mientras nosotros hicimos la investigación para el libro hacia el final de 1999, el giro notable de Bogotá estaba al mismo tiempo en proceso, y por eso nos perdimos de un ejemplo notable para la inspiración de ciudades en todo el mundo.

He tenido en los últimos años varias oportunidades para visitar y estudiar las transformaciones llevadas a cabo en un impresionantemente corto período en Bogotá. El programa entero es bastante notable, desde los proyectos de realojamiento, hasta programas para crear más movilidad para los grupos privilegiados, mejorando así las condiciones para caminar, montar en bicicleta y proporcionar transporte público de alta calidad. Los programas para las escuelas, bibliotecas y el impresionante número de nuevos parques urbanos son igualmente elementos importantes en el programa global.

Lo que encuentro más impresionante, es que la ideología subyacente sea, la noción de que para mejorar la economía y la vida de una inmensa y compleja ciudad, debe dársele prioridad a una política para crear una buena infraestructura para las personas privilegiadas con el fin de aumentar la movilidad, el aprendizaje y las oportunidades recreativas y el orgullo cívico para todas las personas de la comunidad.

Viajar a otras ciudades donde la economía se encuentra aún en desarrollo, es hoy un modelo muy interesante, por todas partes Bogotá es ahora referida como la ciudad inspiradora de casi todos los futuros programas de mejoramiento.

Bogotá creó de hecho, en pocos años, una referencia que demuestra cómo las ciudades en vía de desarrollo pueden ser notablemente mejoradas.

En los próximos años será interesante seguir cómo se continuarán los desarrollos en Bogotá y se extenderán posteriormente.

Capítulo 4

LOS ALCALDES DE BOGOTÁ Y LA VISIÓN DE SEGURIDAD CIUDADANA DE SUS PLANES DE DESARROLLO (1995-2003)

Planes de desarrollo de las administraciones Mockus y Peñalosa. Fuente Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

El Plan de Desarrollo busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley.

ANTANAS MOCKUS

La ciudad cambió porque se adoptó un nuevo modelo, verdaderamente centrado en el interés general que prevalece sobre el particular y comenzó a demostrar respeto por la dignidad humana. Sin populismo, con esfuerzo, de manera sistemática, en Bogotá se ha construido una sociedad más igualitaria.

ENRIQUE PEÑALOSA

En los primeros tres capítulos hemos presentado el contexto histórico, demográfico, socioeconómico y la dimensión de seguridad del desarrollo reciente de la ciudad (1995-2003). Abordaremos ahora los temas relacionados con las visiones de los Alcaldes Mockus y Peñalosa y sus planes de desarrollo durante el mismo período.

El desarrollo de una ciudad, cualquiera sea su tamaño, el país donde se encuentre y los hombres y mujeres que la habitan, es el resultado de una compleja construcción de visiones, decisiones, políticas y grandes esfuerzos personales e institucionales. Las ciudades que hacemos los hombres y mujeres son el espacio en el que fundamos nuestras familias y edificamos las instituciones que regulan, guían y protegen nuestros comportamientos individuales y sociales. El desarrollo reciente de Bogotá –en particular de sus políticas de seguridad y convivencia en el período 1995-2003– es también complejo y debe estudiarse desde distintas perspectivas de análisis e interpretaciones.

Cuando se busca tener claridad acerca de las ideas y conceptos que guiaron a los hombres y mujeres que lideraron el cambio en la ciudad de Bogotá en el período comprendido entre 1995 y 2003, específicamente en lo que se refiere a la seguridad y a la convivencia, deben ser tenidos

en cuenta tanto los conceptos que quedaron plasmados en los Planes de Desarrollo para la ciudad, los cuales se constituyen en lo que podría llamarse el "marco conceptual oficial", como los perfiles y las personalidades de los alcaldes que a partir de sus ideas y sueños lograron cambiar la manera en que venía gobernándose la ciudad, así como la actitud de sus habitantes con respecto a ésta y sus instituciones. Teniendo en cuenta lo anterior, dividimos el presente capítulo en dos secciones; la primera esta referida a los perfiles de los alcaldes, y la segunda al marco conceptual plasmado en los planes de desarrollo.

4.1 Perfil de los alcaldes de Bogotá (1995-2003)

4.1.1 Antanas Mockus Sivickas

Antanas Mockus nació en Bogotá el 25 de marzo de 1952. En mayo de 1968 rozó su vida de adolescente, cuando estudiaba en el Liceo Francés Louis Pasteur y estaba cursando quinto de bachillerato, con el profesor de filosofía Jon Landaburu, un antropólogo especialista en lenguas indígenas quien tuvo gran ascendiente sobre sus estudiantes. Su padre, Alfonsas, era un arquitecto que se enamoró de Nijole Sivickas, en Alemania, cuando huían de las guerras en Lituania. Nijole, su madre, es escultora y continúa siendo un eje en su vida.[1] En 1972 obtuvo su grado como matemático en la Université de Dijon (Francia) y en 1988 su maestría en Filosofía en la Universidad Nacional de Colombia. Se convirtió en profesor e investigador de la Universidad Nacional de Colombia en 1975. A comienzos de los años ochenta, hacía parte de un grupo excepcional, cosmopolita y flexible, que combinaba el estudio de las matemáticas con la pasión por la música. De este grupo participaba como una figura relevante Carlo Federicci, el padre de la pedagogía aplicada a la matemática, una de las grandes influencias en la formación de Mockus, personaje cuyo apellido fue usado para identificar al grupo mismo. Del "grupo Federicci" y del círculo del Antanas Mockus más en general también hacían parte entre otros, Carlos Eduardo Vasco, jesuita, director de la misión de ciencia de los diez

sabios durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994), la socióloga Rocío Londoño, el politólogo Francisco Gutiérrez, el sociólogo Álvaro Camacho, y Fabio Chaparro, filósofo de formación quien fuera gerente de la Energía de Bogotá durante la primera administración Mockus y quien ejerció gran influencia en las decisiones de Mockus para entrar en la política. Chaparro fallecería trágicamente en un accidente durante este período. Otro importante nombre dentro del grupo Federicci es el de Paul Bromberg, y quien se convertiría, tal vez sin haberlo sospechado nunca, en el sucesor de su contertulio Antanas Mockus en la Alcaldía de Bogotá (véase más adelante).

Mockus también se involucró en temas más generales relacionados con la enseñanza, la pedagogía y la educación pública, lo que lo llevó a ocupar primero la posición de vicerrector y luego rector de la Universidad Nacional de Colombia, la universidad pública más importante del país. Como rector de la Universidad Nacional participó en las reuniones y talleres que se realizaron previos a la expedición de la Constitución de 1991, particularmente en los temas relacionados con la educación pública. Desde la rectoría impulsó la reforma curricular que no se había hecho desde 1965. Tanto en la universidad como en la vida política ha funcionado apoyándose en su gran capacidad de comunicación creativa y de acciones y obras con saldo pedagógico. Mockus, construyó la imagen de una persona que confrontaba los métodos tradicionales asumiendo posiciones y diseñando estrategias comunicativas poco ortodoxas. En este sentido su paso por la rectoría de la Universidad Nacional estuvo marcado por sus poco convencionales formas de confrontar las resistencias de estudiantes y profesores, para sacar adelante las reformas institucionales que en ese momento requería la institución. La imagen de Mockus en la que se bajaba los pantalones como forma de protesta frente a un también irreverente comportamiento de los estudiantes fue captada por una cámara de televisión, cuyas imágenes le darían la vuelta al país entero. A partir de ese momento Mockus sería percibido para siempre como una figura no convencional, capaz de romper esquemas y estándares de comportamiento. Mockus sabría explotar con maestría una situación que inicialmente fue escandalosa, y que le costaría su puesto como rector, para convertirla en un arma a través de la cual lograría convencer a los bogotanos para que votaran por él como una opción dife-

rente con respecto a la manera tradicional de hacer la política en la ciudad. Varios de los actos simbólicos de Mockus figurarán en la memoria colectiva del país, desde la espada rosada con que llegó adonde el presidente César Gaviria hasta la perinola para explicar su programa de alcalde, y los mimos callejeros para poner en marcha su cultura ciudadana.

Mockus llevó la academia al sector público y armó un equipo en el que primó el conocimiento técnico y la afinidad con sus ideas. Partidarios y detractores reconocen el cambio de relaciones con la clase política y el saneamiento de las finanzas distritales, que había empezado con su antecesor Jaime Castro. Su planteamiento básico fue organizar las finanzas y buscar recursos antes de comprometerse en obras. Tomó medidas impopulares como la sobretasa a la gasolina y cobros por valorización, y obtuvo una buena respuesta de los contribuyentes, talvez debido a frases célebres como "Creo en la Justicia Social, pero para hacerla efectiva, hay que cobrar impuestos".[2]

Su carácter dialéctico, racional y valeroso, quedaron impresos en su actitud intransigente frente al terrorismo, que lo llevó a iniciar una cruzada de resistencia civil frente a los atentados perpetrados contra la ciudad por grupos armados ilegales, particularmente las FARC, simbolizada por el uso de un chaleco antibalas que vestía todos los días, en el cual había recortado la parte del corazón, con el que buscaba visibilizar, que su humanidad estaba intacta.

4.1.2 Paul Bromberg Zilberstein

Paul Bromberg Zilberstein reemplazó a Mockus cuando éste renunció a la Alcaldía para aspirar a la Presidencia de la República, en marzo de 1997, y estuvo a cargo de la Administración Distrital hasta el 31 de diciembre de 1997, es decir, durante los últimos nueve meses del período para el cual fue electo Antanas Mockus. Bromberg fue nombrado por el entonces presidente Ernesto Samper, de entre la terna que le fue presentada a su consideración por el alcalde Mockus. En el momento de su designación, Bromberg estaba a cargo de la dirección del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDTC) que, como se explica

con detalle en el Capítulo 11, fue la institución que desde un principio lideró el tema de la cultura ciudadana, la principal bandera durante la primera administración de Mockus.

Bromberg, quien era profesor en la Universidad Nacional de Colombia, fue coinventor de muchas de las estrategias programáticas y de comunicación para avanzar en el tema de cultura ciudadana. Como alcalde, Bromberg estaba en sintonía con las líneas tanto políticas como prácticas del mismo Mockus, compartía una misma visión de la ciudad y mantenía el mismo equipo de trabajo que Bromberg había ayudado a construir. Así, fue conocido por su singular manera de razonar en forma dialéctica, dibujada de forma anecdótica, cuando al proponer acciones concretas craneadas por él mismo, usaba expresiones como "háganlo, pero estén seguros de que va a fracasar".[3] La opinión pública en Bogotá quedó desilusionada con el abandono de la Alcaldía por parte de Mockus, lo que afectó negativamente la capacidad de gestión de la administración de Bromberg.

Paul Bromberg, quien es ingeniero de formación, se distanciaría posteriormente de Mockus y escribiría un artículo con el título "Sobre ingenieros y profetas",[4] poco apreciado por Mockus, en el que la franqueza, característica de uno y otro, llevó a que Bromberg críticamente caracterizara a Mockus como profeta. Bromberg no acompañó a Mockus en su segunda administración, sin embargo, tuvo relación con algunos de sus aspectos, como en el caso de la asesoría que prestó en la formulación de propuestas para el fortalecimiento de los inspectores de Policía, en el contexto de la formulación del Plan Maestro de Seguridad (véase Capítulo 12). Muestra de su carácter poco convencional fue la decisión de lanzarse como edil en representación de una localidad de Bogotá.

Como se expresó también en la introducción al presente libro, cada vez que se hace referencia a la primera administración de Mockus (1995-1997) que, de hecho, fue la administración Mockus-Bromberg, se cita solamente el nombre del alcalde Antanas Mockus, sin mencionar el del alcalde Paul Bromberg, con el único propósito de facilitar la lectura y de agilizar el texto.

4.1.3 Enrique Peñalosa

Peñalosa nació en Washington D.C., y estudió en el Gimnasio Campestre y en el Colegio Refous.[5] Hizo economía en la Universidad de Duke y se doctoró en Administración en la Universidad de París. Es un hombre intenso, apasionado, idealista, técnico y preciso en el manejo de cifras. Durante cinco años fue director del comité editorial del programa de televisión colombiano Testimonio, de la programadora Punch, de la cual su familia era socia. Por el documental *Capitalismo, la mejor opción* fue nominado al Premio Simón Bolívar de Periodismo 1990 en la categoría de Investigación en Televisión. Cuatro años antes lo había recibido en la modalidad de periodismo económico por sus artículos en la sección económica del periódico El Espectador. Su vocación periodística se ve reflejada en numerosos artículos publicados en importantes periódicos de Colombia como *El Tiempo, Nueva Frontera, Economía Colombiana, Carta Financiera* y la revista *Diners*. Desempeñó varios cargos en el sector financiero y de consultoría. En el campo de la política, donde incursionó desde muy temprano –recordamos que su padre fue un reconocido concejal de Bogotá al comienzo del Frente Nacional (véase Capítulo 1)– perteneció a las juventudes galanistas (movimiento de apoyo a Luis Carlos Galán, líder político liberal independiente que fuera asesinado en agosto de 1989) y fue subgerente administrativo de la Empresa de Acueducto de Bogotá. Fue elegido diputado a la Asamblea de Cundinamarca. Luego el presidente Virgilio Barco, lo nombró como su secretario económico. En 1990 se lanzó a la Cámara de Representantes y fue en ese momento cuando decidió independizarse de sus antiguos aliados políticos. Fue elegido pero su presencia en el Congreso duró apenas un año debido a la revocatoria del Congreso en 1991, para dar paso a la Asamblea Nacional Constituyente que redactaría la Constitución Política de Colombia en 1991. En esos doce meses alcanzó a presentar varios proyectos en defensa de Bogotá y fue ponente de la Ley de Reforma Cambiaria. Finalmente decidió presentarse como candidato para la Alcaldía de Bogotá y llegó a ser alcalde después de tres intentos, lo cual muestra su constancia y tenacidad. En la primera ocasión, en 1990, perdió la consulta popular liberal (consulta interna del partido liberal colombiano) frente a

Jaime Castro quién luego se convertiría en alcalde de Bogotá. La segunda vez se enfrentó a Antanas Mockus en octubre 1994, siendo ampliamente derrotado por éste. Finalmente ganó en las elecciones de 1997. Inspirado en las experiencias de ciudades como Barcelona, Curitiba o Nueva York sentó los pilares de cinco megaproyectos: el Transmilenio, para reestructurar el sistema de transporte masivo, el de construcción y mantenimiento de vías, el banco de tierras, el sistema distrital de parques y el de bibliotecas. Frente a todos los pronósticos en su contra, Peñalosa logró sacar adelante estos megaproyectos en sólo tres años, transformando para siempre la ciudad. Aspectos relevantes sobre sus ideas y concepciones respecto de la seguridad y la convivencia ciudadanas, se mencionan ampliamente en la siguiente sección del presente capítulo.

4.2 Rasgos comunes de los alcaldes de Bogotá (1995-2003)

A pesar de diferencias en ideas, visiones y formas de gestión, los alcaldes Mockus y Peñalosa contribuyeron conjuntamente, en una lógica de "continuidad constructiva", a imponer un nuevo estilo de administrar los asuntos públicos en su ejercicio como alcaldes de Bogotá, el segundo cargo político de más importancia en la Democracia de Colombia, después del de Presidente de la República. Con un énfasis distinto pero complementario, el alcalde Mockus se preocupó por la "reconstrucción de ciudadanía", mientras que Peñalosa, sin descuidar este aspecto, se centró más en la "reconstrucción de ciudad". Trajeron no solamente su propio bagaje académico y técnico al trabajo, sino que no dudaron en escuchar experiencias o lecciones aprendidas en otras ciudades del mundo, para incorporar eclécticamente y pragmáticamente, pero nunca dogmáticamente elementos de éstas en las políticas y propuestas que diseñaron con base en una identificación de la demanda a partir de procesos participativos con la ciudadanía.

En efecto, ambos fueron siempre respetuosos en diseñar intervenciones a partir de las particularidades locales y de "la demanda", en lugar de claudicar en el uso inconsulto y descontextualizado de metodologías y esquemas de trabajo que habrían funcionado en otras latitudes. En el tema de seguridad, ninguno de los dos reivindicó de manera gratuita y a priori 'modelos', como el de *broken windows* (teo-

ría de la ventana rota), tolerancia cero o capital social. Ambos fueron ante todo racionales y muy pragmáticos, en el buen sentido de la palabra. Por esto frente al tema de la inseguridad lograron ir mas allá de la investigación de las causas –en la que se habían quedado muchos alcaldes en los años noventa– para pasar a lo que le corresponde a la máxima autoridad administrativa de una ciudad, es decir, definir prioridades, analizar opciones, tomar decisiones, implementar políticas y hacer seguimiento a sus resultados e impactos. Construyeron en sus administraciones cerca de quince observatorios de fenómenos urbanos, con el objetivo de disponer de los mejores bancos de datos para poder actuar de manera más acertada.

Varios observadores caracterizan la gestión de Mockus y de Peñalosa, como el inicio de una "nueva cultura política" –ilustrada por conceptos y calificativos como "buen gobierno", "gestión transparente", "gestión no basada en intereses clientelistas", etc.– que rompen con esquemas de gestión tradicional, como aquellos presentes en Bogotá durante los años setenta y ochenta (véase Capítulo 1).[6] Pero tampoco faltan aquellos que califican los liderazgos fuertes de los dos alcaldes más bien en términos de "autoritarismo", especialmente en los casos de implantación de nuevas reglas, que cambian el ritmo o las costumbres de determinados grupos de ciudadanos, como fue la introducción de la Ley Zanahoria, o del Pico y Placa (limitación a la movilidad de vehículos particulares en determinadas horas del día y de vehículos de transporte público durante todo el día). Es claro además que la transformación de Bogotá no sólo fue hecha a partir de intervenciones "blandas". En particular durante la administración de Peñalosa y la segunda administración Mockus, hubo intervenciones policivas para el desalojo del espacio público, y la eliminación de focos de inseguridad en zonas marginadas que venían siendo controladas por bandas y distribuidores de droga. Sin embargo, dichas intervenciones siempre estuvieron acompañadas con campañas de comunicación y esfuerzos para complementar la operación policiva con programas sociales. El ejercicio firme de la autoridad conferida por los electores, la Constitución y la leyes, fue parte integral de las herramientas de las administraciones Mockus y Peñalosa para comenzar a hacer el tránsito hacia una Bogotá nueva, con base en una gestión pública admirable y una ciudadanía que a partir de la asimila-

ción de comportamientos culturalmente aceptados (cultura ciudadana) se "autorregula" dentro del marco del respeto a ley.

4.3 Marco conceptual en los planes de desarrollo del Distrito Capital (1995-2003)

Durante las tres administraciones del período 1995 y 2003, Bogotá fue gobernada con base en igual número de planes de desarrollo los cuales fueron construidos con base en marcos conceptuales y prácticos que antes que contradictorios, resultaron ser notablemente complementarios. Al revisar los planes de desarrollo que para gobernar la ciudad, deben preparar tanto los alcaldes de Bogotá como todos los alcaldes del país a partir de la Constitución de 1991, hemos identificado una serie de temas cuyo contenido conceptual, aunque con énfasis y particularidades propias, refleja una gran continuidad en las visiones, metas y programas diseñados e implementados por Mockus y Peñalosa. La Tabla 1 muestra los seis ejes temáticos que hemos identificado para comparar los objetivos centrales de cada uno de los tres planes.

Tabla 1
Ejes temáticos y objetivos de las tres administraciones (Bogotá, 1995-2003)

	"Formar ciudad" (Mockus 1: 1995-1997)	**"Por la Bogotá que queremos" (Peñalosa: 1998-2000)**	**"Para vivir todos del mismo lado" (Mockus 2: 2001-2003)**
Ejes temáticos	**Objetivos de los planes**		
(I) Cultura ciudadana	- Cultura ciudadana (valores)	- Modelo igualitario de ciudad	- Cultura ciudadana (reglas)
(II) Seguridad y convivencia		- Seguridad y convivencia	
(III) Espacio público	- Medio ambiente - Espacio público	- Ciudad a escala humana - "Desmarginalización"	- Ambiente
(IV) Progreso social	- Progreso social	- Interacción social	- Justicia social - Educación - Familia y niñez

continúa

(V)Urbanismo y productividad	- Productividad urbana	- Urbanismo y servicios - Movilidad (transporte)	- Productividad
(VI) Legitimidad y eficiencia institucional	- Legitimidad institucional	- Eficiencia institucional	- Gestión pública admirable

Fuente: Planes de desarrollo 1995-2003, tabla elaborada por los investigadores.

Antes de entrar en la descripción conceptual de cada eje temático y objetivos correspondientes de los tres planes, es importante anotar que ambos alcaldes defendieron un "todo programático" en términos de una constante interrelación y una armónica interdependencia entre los ejes temáticos. Esto implica por ejemplo, que para entender la mejoría en el tema de seguridad observada en Bogotá durante el período 1995-2003, no es suficiente mirar los objetivos, políticas, y programas dentro del eje temático "seguridad y convivencia", ya que sería como si durante las dos administraciones Mockus no hubiese sido una prioridad. De ahí que los resultados exitosos en el tema seguridad deban ser analizados e interpretados también a la luz de los demás ejes temáticos presentados en la Tabla 1, como son la cultura ciudadana, el progreso social, el urbanismo y la legitimidad institucional, todos los cuales tocan y se entrecruzan con el tema de la seguridad y la convivencia ciudadanas. De está interrelación e interdependencia armónica, es de donde surge la visión integral que pretendemos ofrecer en este libro.

4.4 Ejes temáticos de los tres planes de desarrollo

En esta sección presentamos un resumen sistemático de los tres planes de desarrollo del período 1995-2003, en términos de los ejes temáticos identificados en la Tabla 1. Los planes de desarrollo –conforme al marco legal colombiano– se formulan por el alcalde entrante durante los primeros seis meses de su administración, y se ejecutan durante todo su período de gobierno. Para hacer más fácil la lectura del texto evitando confundir al lector con fechas, asumiremos que los períodos de los planes son iguales a los de los períodos de los alcaldes. Por ejemplo, el Plan de Desarrollo "Formar Ciudad" de la primera administración Mockus, aunque se aplicó formalmente de agosto 1997 a agosto 2001, lo identificamos estrictamente con el período 1997-2000, período para el cual fue

electo Antanas Mockus. Los títulos de los tres planes de desarrollo a los cuales nos referimos sistemáticamente eran: "Formar ciudad" (primera administración de Mockus: 1995-1997), "Por la Bogotá que queremos" (adminitración de Peñalosa: 1998-2000), "Bogotá para vivir todos del mismo lado" (segunda administración de Mockus: 2001-2003).

4.4.1 Cultura ciudadana

4.4.1.1 La cultura ciudadana en "Formar ciudad" (1998-2000)

El pensamiento de Antanas Mockus quedó reflejado de manera clara e inconfundible en el plan de desarrollo "Formar Ciudad", en el que el tema de la "Cultura Ciudadana" quedó presente de manera transversal en todos los componentes y políticas que guiarían al gobierno de la ciudad de Bogotá entre los años 1995 y 1997. Mockus parte de una idea inspirada en el tema de *la interacción en la reconstrucción de legalidad y moralidad*;[7] se trata de la hipótesis del "divorcio" entre la cultura, la ley y la moral, que permitió tomar medidas para reconciliarlas, no transformando las leyes ni la moral, sino algunos hábitos y costumbres. El divorcio entre los tres sistemas que regulan el comportamiento humano se expresa en acciones muchas veces ilegales pero aprobadas moral y culturalmente, o desaprobadas culturalmente pero aceptadas moralmente, o finalmente moralmente inadmisibles pero toleradas o aceptadas en lo cultural. Asimismo, algunas obligaciones legales no son reconocidas como obligaciones morales, o carecen de aprobación cultural en ciertos medios sociales. La noción de una cultura ciudadana buscaba, ante todo, la *regulación propia del comportamiento entre personas.* Por ello, se hizo hincapié en la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos en espacios, transportes y establecimientos públicos y entre los ciudadanos y las autoridades, dado que lo público depende en gran medida de la calidad de estas interacciones.

Tomando en cuenta lo anterior, la primera administración Mockus definió cultura ciudadana como el "conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos".[8]

Como parte del Plan de Desarrollo, se definieron los cuatro objetivos correspondientes a Cultura Ciudadana, principal prioridad y columna vertebral de dicho plan: a) lograr un mayor cumplimiento de las normas de convivencia; b) dotar a algunos ciudadanos de una mayor capacidad para llevar a otros a cumplir las normas pacíficamente; c) mejorar la capacidad para concertar acuerdos y dar solución pacífica a los conflictos entre ciudadanos; d) mejorar la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) por medio del arte, actividades culturales, la recreación y el deporte.

En un resumen hecho por el mismo Mockus sobre las diferentes actividades e iniciativas derivadas de la prioridad que se dio al tema de cultura ciudadana durante su primera administración,[9] el alcalde afirma que "lo avanzado en relación con los cuatro grandes objetivos del programa Cultura Ciudadana puede interpretarse en términos del fortalecimiento y la armonización de la ley, la moral y la cultura sobre cuatro dimensiones:

• Aumentar el cumplimiento de normas de convivencia implicó *fortalecer los tres tipos de regulaciones y restar atención a algunas regulaciones culturales contrarias a la convivencia* (respeto a la vida).
• Mejorar la capacidad de algunos ciudadanos para llevar a otros a cumplir pacíficamente las normas implicó *hacer claramente visible y conscientemente aceptable la regulación cultural* (ejemplo más destacado: tarjetas ciudadanas; resultado más patente: ahorro de agua).
• Mejorar la capacidad para concertar soluciones y resolver pacíficamente los conflictos entre ciudadanos implicó *reconocer la base contractual de algunas reglas e inculcar confianza en los procedimientos propuestos por el gobierno* (avance más patente: planeación participativa del gasto local).
• Mejorar la capacidad de comunicación de los ciudadanos (expresión, interpretación) mediante el arte, la cultura, la recreación y el deporte facilitó la *difusión de las razones de la ley y la mejor comprensión de los pluralismos cultural y moral*; la diversidad se hizo pública, así como sus implicaciones reguladoras: la necesidad de reglas básicas comunes (avance más patente: muchos conflictos tomaron un cauce comunicativo y se evitaron las negociaciones públicamente inconfesables)".

Para Antanas Mockus, "hacer cultural y moralmente válidas las prescripciones legales y combatir la justificación moral o la aceptación social o cultural de comportamientos ilegales fueron, en síntesis, el eje de la acción de la Alcaldía de Bogotá en el período de 1995-1997. A menudo se logró restar legitimidad cultural o moral a acciones contrarias a la ley, así como comunicar (o reconstruir en un ambiente de comunicación) las razones de ser y los aspectos favorables de la regulación legal".[10] La Tabla 2 intenta un primer acercamiento al tipo de programas que se desarrollaron en este contexto, muchos de los cuales son descritos con más detalle en este libro (ver en particular el Capítulo 11).

Tabla 2
Acciones y mensajes básicos de cultura ciudadana
(administración de Mockus, 1995-1997)

Acción	Mensaje básico
Tarjetas ciudadanas	Control social interpersonal posible y deseable
Mimos y cebras (convivencia de conductores y peatones)	Regulación interpersonal pacífica y aceptada. Forma nueva de intervención de la autoridad centrada en la educación, la comunicación y la señalización
"Ley zanahoria" (hora límite para venta y consumo de licor)	Los límites de lo permitido pueden modificarse cuando hay una justificación
Prohibición de la pólvora	La vida e integridad de los niños priman sobre las costumbres o los derechos
Plan de desarme	Un ciudadano no debe tomar la justicia en sus manos ni ser un peligro para otro ciudadano. Se fomentó la confianza entre desconocidos
Desarme voluntario	Renuncia unilateral al uso de la fuerza. Mensaje eficaz de minorías que aceptan ponerse un límite y confían en los procesos y las instituciones
Jornadas de vacunación contra la violencia	Acción preventiva frente al vínculo entre la violencia en el hogar y en la sociedad. Visión de una parte de la violencia como problema de salud que víctimas y posibles victimarios previenen conjuntamente
Policías formadores de ciudadanos	Las autoridades también transforman su cultura y su manera de incidir sobre el comportamiento de los ciudadanos

continúa

Jornada "Re" (conciliación) y solución pacífica de conflictos	Para resolver los conflictos de manera pacífica, se pueden adquirir conocimientos y aprovechar ciertos procedimientos
Carta de civilidad y semilleros de convivencia	La legislación sobre las contravenciones que afectan a la convivencia ciudadana debería ser modificada con la participación de infractores, ciudadanos afectados y las autoridades
Interrupción de la relación "clientelista" Gobierno-Concejo	Respeto a la división de competencias y a la independencia de poderes. Ni puestos ni contratos para sobornar al órgano "legislativo" de la ciudad. Soluciones sin manejo particularista. La igualdad de trato y de oportunidades configuran la identidad ciudadana
Atención de paros y amenazas de paro	Tomar en serio al interlocutor y examinar objetivamente los problemas permite rechazar la lógica del chantaje
Concertar para planear con participación	Los ciudadanos dan prioridad a una inversión pública en discusiones abiertas: "recursos públicos, recursos sagrados"
Eventos culturales.	Las oportunidades de integración cultural facilitan la autorregulación y la tolerancia

4.4.1.2 Ciudadanía en términos de igualdad ("Por la Bogotá que queremos" 1998-2000)

Como lo muestra la Tabla 1, una de las grandes diferencias conceptuales con la llegada del alcalde Enrique Peñalosa, fue la desaparición del uso del término "cultura ciudadana" durante su período de gobierno. En efecto, ni el plan de desarrollo ni las políticas que implementó esta administración hacen referencia al concepto "cultura ciudadana", ya que es reemplazado por lo que Peñalosa llama un *modelo de ciudad pensado en función de la igualdad democrática, la integración social y la calidad de vida*.[11]

Peñalosa ve su propia administración como ideológica en la búsqueda de la igualdad y práctica en los mecanismos para construirla.[12] "La ciudad cambió porque se adoptó un nuevo modelo, verdaderamente centrado en el interés general que prevalece sobre el particular y comenzó a demostrar respeto por la dignidad humana. Sin populismo, con esfuerzo, de manera sistemática, en Bogotá se ha construido una sociedad más igualitaria".[13] La visión de Peñalosa es la de una "ciudad igualitaria en lo social, sostenible en lo ambiental, respetuosa de la dignidad humana, amable, feliz y atractiva a los profesionales altamente calificados y a

los inversionistas que generan empleo. Los ciudadanos de todas las condiciones sociales se encuentran como iguales en los parques, aceras, sistemas de transporte público, actividades culturales".[14]

El eje transversal de aproximación de la administración Peñalosa migra de una concepción centrada en la cultura ciudadana a un desarrollo pragmático de un modelo igualitario de ciudad, que basa sus políticas y programas en la búsqueda de una mejor calidad de vida, pasando a dar un mayor énfasis a las condiciones externas en favor de los ciudadanos (espacio público, recreación, transporte, desmarginación, etc.), dejando a un lado la edificación cultural (legal y moral) más propia del fuero interno, al cual Mockus le había dado un lugar central. Se pasó pues de una reedificación de ciudadanía (plano cultural) a una reedificación de ciudad (plano fáctico).

4.4.1.3 Cultura ciudadana en "Bogotá para vivir todos del mismo lado" (2001-2003)

En la segunda administración del alcalde Mockus, el plan de desarrollo retoma la "cultura ciudadana" como eje temático central, pero con un énfasis mayor en la búsqueda del cumplimiento de la ley: "El Plan de Desarrollo busca avanzar hacia una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley". Y cuando se menciona en el mismo plan, cuáles deben ser los valores que guiarán su ejecución, aparece como el primero el del "Respeto por las personas, la ley y lo público". Este nuevo ímpetu por buscar el cumplimiento y respeto de la ley es un desarrollo necesario de la hipótesis planteada por Mockus en 1995, pues una vez los ciudadanos logran romper el divorcio entre ley, moral y costumbre, el respeto de la norma será más el fruto de la buena conciencia, la cual habrá sido "domesticada" a través de ejercicios de autorregulación a partir de la práctica de buenas conductas, aceptadas culturalmente y simultáneamente como creadoras de cultura (ciudadana). De esta forma la cultura ciudadana en la concepción del período 2001-2003, busca aumentar el cumplimiento voluntario de normas, la capacidad de celebrar y cumplir acuerdos y la mutua ayuda para actuar según la propia conciencia, en armonía con la ley.[15]

4.4.2 Seguridad y convivencia

4.4.2.1 La seguridad y la convivencia en "Formar ciudad" (1995-1997)

El tema de la seguridad y la convivencia no tuvo un tratamiento especial y separado dentro de los planes de desarrollo, ya que fue concebido por la primera administración Mockus dentro del marco conceptual de la cultura ciudadana (ver arriba). Sin embargo, aún cuando se hace un detallado análisis de la mayoría de las acciones y mensajes básicos de la estrategia para fortalecer la cultura ciudadana en Bogotá (véase Tabla 2) muchos de ellos representan de facto el desarrollo de una política para mejorar la seguridad y convivencia en la ciudad, a partir de una aproximación "suave", enmarcada en la socialización de conductas creadoras de una cultura menos violenta y más abierta a la convivencia. En este sentido nos atrevemos a decir que la aplicación exitosa de las estrategias de cultura ciudadana en la aproximación de Mockus, se focalizó en mejorar la seguridad y la convivencia; de hecho la mejora en este campo durante la administración Mockus, fue a la vez la expresión más clara del avance tangible de la cultura ciudadana en la capital. De esta manera la política de seguridad y la convivencia, así como sus acciones y efectos, se convirtieron en la variable por excelencia para medir los logros de la estrategia de cultura ciudadana.

4.4.2.2 Convivencia y seguridad en "Por la Bogotá que queremos" (1998-2000)

En su plan de desarrollo, la administración Peñalosa incluye con nombre propio el tema de la seguridad y la convivencia ciudadanas como una de las prioridades para Bogotá, bajo el concepto de *Prevenir y sancionar los comportamientos que lesionan el bienestar de los ciudadanos e impulsar aquéllos que promueven la paz, la solidaridad, el respeto y la vida en comunidad.*[16] Frente al tema de seguridad, según la administración Peñalosa, se trata de "restablecer el balance entre las actuaciones de la autoridad y el comportamiento de los ciudadanos, entre las acciones de prevención y protección, regulación y control de las actividades delictivas y los comportamientos que lesionan el bienestar de la comunidad".[17]

En el tema de convivencia pueden verse rasgos de la aproximación de Mockus pues se denota en ella "una estrategia dirigida a fortalecer los lazos de dicha convivencia ciudadana y a promocionar la solidaridad, el respecto y el compromiso de todos los ciudadanos con los grupos poblacionales más vulnerables y que constituyen la semilla para la construcción de la sociedad".[18] De acuerdo con esta concepción, el componente de convivencia estaría acompañado de una "fuerte acción en las áreas de reconocimiento del derecho de los habitantes a un sano esparcimiento y aprovechamiento del espacio público y los escenarios tradicionales, fortaleciendo así los procesos de apropiación de la ciudad y potenciando el buen uso del tiempo libre de los ciudadanos".[19] En este sentido se ve una gran cercanía entre la convivencia y el eje central de la política de Peñalosa cual fuera el Espacio Público. Con base en este marco conceptual, Peñalosa definiría cinco programas básicos para la implementación de la estrategia de seguridad y convivencia ciudadana: 1) Cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana; 2) Desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía; 3) Promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana; 4) Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio público; 5) Prevención de riesgos y atención de emergencias. En el desarrollo del presente libro nos detendremos en estos cinco programas, por estar relacionados con el tema central de nuestro trabajo.

4.4.2.3 Seguridad ciudadana en "Bogotá para vivir todos de un mismo lado" (2001-2003)

Guardando coherencia con la concepción adoptada durante su primera administración, en su segundo período como alcalde, Mockus retoma la seguridad y la convivencia como variables de medición de la cultura ciudadana. Las metas son definidas en términos de: (i) avances hacia el desarme general por la vía jurídica y el cambio de hábitos y comportamientos; (ii) reducción del promedio de 11 muertes violentas diarias a 7; (iii) reducción en un 10 por ciento anual del número de delitos de mayor impacto social: lesiones personales, hurto a personas, automotores, residencias, entidades financieras y establecimientos comerciales; (iv) aumento en un 20 por ciento de la percepción de seguridad de los ciudadanos.

El tema también queda plasmado en el plan de desarrollo en términos de los siguientes programas y proyectos:[20]

Medición de Cultura Ciudadana: seguimiento y control de los programas de Cultura Ciudadana.

Programa Vida Sagrada: Propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad. Fomentar modos de vida saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado.

Protección Ciudadana: Protección de la vida de las personas y de los bienes públicos y privados, mediante el fortalecimiento de la policía.

Intervención en zonas críticas: atención de poblaciones ubicadas en zonas de deterioro urbano y social, y fortalecimiento de mecanismos de atención a poblaciones en alto riesgo.

Solución de conflictos: fortalecimiento de los instrumentos de solución pacífica y concertada de conflictos: inspecciones de policía, unidades de mediación, comisarías de familia y casas de justicia.

4.4.3 Espacio público

4.4.3.1 Espacio público y ciudadanía en "Formar ciudad" (1995-1997)

Una de las seis prioridades de la primera administración del alcalde Mockus fue "Recuperar los ambientes en que se es ciudadano: espacio público". El tema del espacio público aparece pues con mucha claridad desde 1995, aún antes del alcalde Peñalosa quien le daría gran énfasis haciendo del mismo el programa más visible de su administración. Para Mockus (1995-1997) el tema se manejó tanto desde el punto de vista del espacio público propiamente dicho, como desde la perspectiva del medio ambiente. La estrategia ambiental apuntaba a reorientar los procesos que producían deterioro del entorno, desencadenando fuerzas y procesos que mitigaran, controlaran y previnieran el deterioro de la calidad ambiental de la ciudad.[21]

El plan propuso ampliar, redistribuir y cuidar el espacio público a través de programas y proyectos interviniendo con tres tipos de componentes: los físicos, que conforman el espacio público (bordes y forma); los funcionales, que permiten el uso, manejo y mantenimiento; y los estructurales, que se refieren a cómo el espacio público se relaciona con otros elementos y sistemas de la ciudad como el medio ambiente natural, el sistema de transporte, la localización de la población y el valor cultural otorgado a ciertas zonas de la ciudad.[22] De otro lado, y como un adelanto –al menos en términos de conceptualización– de lo que haría la administración Peñalosa en materia de espacio público, Mockus diseñó una estrategia dirigida a "definir los bordes de la ciudad conformando grandes parques metropolitanos; recuperar con las localidades las vías públicas y los parques existentes para generar nuevos espacios educativos y recreativos; restituir los andenes y la señalización; armonizar y dotar de equipamiento urbano esencial y preservar el patrimonio histórico".[23] El Plan consideró también de manera explícita, que "el mejoramiento del espacio público favorece el buen comportamiento ciudadano".[24]

4.4.3.2 Espacio público de calidad en "Por la Bogotá que queremos" (1998-2000)

El objetivo que se trazó la administración del alcalde Peñalosa en su plan de desarrollo fue el de "Incrementar la cantidad y calidad del espacio público para los bogotanos". Para ello diseñó una estrategia consistente en "recuperar el espacio público en donde se comparte socialmente la ciudad y devolver un elemento primario al hombre para que pueda iniciar un proceso de resocialización con el entorno y sus conciudadanos. Se trata de reubicar el centro conceptual de la ciudad en el ser humano y fundar parte de las bases para recomponer la vida en común en Bogotá. De esta manera se volverá a tener una ciudad que invite-convide a niños, jóvenes, ancianos y adultos a disfrutar, a gozar y a vivir alegremente en ella. Una ciudad con múltiples parques y áreas verdes que posibilite y optimice el uso del tiempo libre de los ciudadanos, estimule la convivencia civilizada, fortalezca la amistad entre vecinos, amplíe las posibilidades para que personas discapacitadas tengan las mismas oportunidades

para disfrutar de su ciudad, mejore la seguridad ciudadana, promueva y fomente la cultura, el cuidado y el mantenimiento del espacio público por parte de los ciudadanos y ofrezca una mejor calidad de vida a todos sus habitantes".[25]

El pensamiento de Enrique Peñalosa sobre el Espacio Público y sus implicaciones frente a los ciudadanos, su entorno y su seguridad, pueden resumirse en las siguientes citas tomadas de varios de sus artículos:

> A primera vista parece que el tema del espacio público peatonal fuera irrelevante y hasta frívolo en ciudades con graves problemas de pobreza como las nuestras. Sin embargo, allí es donde más se necesita. Durante el tiempo libre es cuando más se sienten las diferencias de ingreso. En las horas de trabajo, tanto el directivo de una remuneración alta como el empleado de más bajo rango pueden tener niveles similares de satisfacción. En cambio, en el tiempo libre se presentan diferencias abismales. Mientras que la persona de ingresos altos va a restaurantes, tiene automóvil, sale al campo, va a casas de recreo, clubes, toma vacaciones en lugares distantes, el ciudadano de menores ingresos no tiene, aparte de la televisión, otra alternativa para él y su familia que el espacio público. ¿Qué hace un niño de un barrio popular en medio de una de las grandes ciudades del Tercer Mundo un domingo? Debemos comenzar a ver los parques y centros deportivos no como lujos, sino como necesidades esenciales, semejantes a los hospitales o a las escuelas. Otra virtud del espacio público peatonal en nuestras sociedades jerarquizadas es la de ser el único lugar donde todos nos encontramos como iguales.[26]

> Todos los ciudadanos se benefician con la seguridad y la convivencia civilizada que propicia un espacio público de calidad. Pero para los ciudadanos de menores recursos y sus niños el tema es particularmente crítico, pues no tienen viviendas amplias, acceso a clubes, automóviles o fincas de recreo para ir de paseo. Su única alternativa de tiempo libre distinta de la televisión es el espacio público peatonal, como los parques y los andenes.[27]

> Teniendo en cuenta el creciente problema de criminalidad en las ciudades en desarrollo, es de interés señalar la correlación existente entre el espacio público y la seguridad. En espacios públicos ordenados y amables, la criminalidad se reduce sensiblemente. Hay varias explicaciones para esto. El ex alcalde de Nueva York, Rudy Giuliani, se refería con

> frecuencia a la teoría de unos académicos de Harvard denominada "la teoría de la ventana rota". Según ella, si alguien rompe una ventana en un edificio y el daño no se repara rápidamente, pronto romperán otras; luego comenzarán a arrojar basura; en seguida personas dedicadas a actividades no lícitas se ubicarán allí y el lugar terminará volviéndose de alta criminalidad. En ambientes desordenados, los buenos se sienten minoría y no actúan solidariamente. Por el contrario, un lugar bien tenido da la impresión de una comunidad alerta, en la que los buenos ciudadanos actúan de manera solidaria. Y como la comunidad se conoce y se integra en los parques, campos deportivos y espacios públicos, por eso mismo esta comunidad es más segura.[28]

Encontramos entonces en el pensamiento de Enrique Peñalosa una íntima relación entre el tema de espacio público y la seguridad ciudadana. Esto confirma que para entender la mejora de la seguridad en Bogotá, es necesario tener en cuenta la interrelación que existe entre los diversos ejes temáticos que hemos presentado en la Tabla 1, y en particular la que existe entre espacio público y el tema de urbanismo y productividad. De ahí también que este libro dedique un capítulo entero a estos temas (véase Capítulo 7).

4.4.3.3 Espacio público en "Bogotá para vivir todos del mismo lado" (2001-2003)

La segunda administración Mockus se comprometió a consolidar las intervenciones en el espacio público emprendidas a gran escala por la administración Peñalosa, pero dando un énfasis particular a su dimensión ambiental, fijándose como objetivo el "Mejorar en forma socialmente sostenible los factores ambientales de la ciudad que inciden en la salud de las personas, la sostenibilidad de los ecosistemas y la productividad en el Distrito y arraigar culturalmente comportamientos de respeto por el medio natural y construido hacia una nueva relación sociedad ambiente".[29] Mockus también retoma su actitud pedagógica frente al tema del espacio público buscando desarrollar estrategias dirigidas a: 1. Diseñar y poner en marcha procesos educativos orientados hacia el logro de compromisos cotidianos generadores de cambios de hábitos y cambios perdurables de actitud hacia el ambiente natural y construido, dirigidos a grupos claves de acto-

res sociales con énfasis en la juventud. 2. Ejercer acciones de control de la contaminación ambiental y manejo de residuos sólidos que incluyan mecanismos de estímulo, concertación y autogestión para el cumplimiento de las normas, en el marco del manejo ecuánime de los recursos hídricos, atmosféricos, antrópicos y de biodiversidad. 3. Fortalecer la gestión en recuperación, conservación y crecimiento de la estructura ecológica principal y del sistema distrital de espacio público.[30]

4.4.4 Progreso social

4.4.4.1 Progreso social en "Formar ciudad" (1995-1997)

En 1995 la primera administración Mockus introdujo el concepto de *Progreso Social*, cuyo contenido seguiría presente en el marco conceptual de las dos siguientes administraciones (Peñalosa y Mockus segunda administración). La estrategia de progreso social buscaba "contribuir a mejorar el nivel de vida de la población más pobre y vulnerable, facilitando su acceso a bienes y servicios básicos y debilitando procesos de exclusión social".[31] La administración fijó como objetivo de la estrategia utilizar subsidios a la demanda, temporales y focalizados, principalmente en salud, vivienda y educación, fijándose como metas las siguientes: i) mejorar la calidad de la educación articulando las actividades escolares con el entorno social; ii) asegurar una mayor y mejor atención y protección de las mujeres y de la infancia; iii) ampliar la cobertura de los servicios de salud mediante la afiliación progresiva de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado del Sistema de Seguridad Social en Salud; iv) concentrar la atención en salud y educación en la población con más altos índices de necesidades básicas insatisfechas, y v) reducir los comportamientos de exclusión social.

4.4.4.2 Interacción social en "Por la Bogotá que queremos" (1998-2000)

En su plan de desarrollo "Por la Bogotá que queremos", Enrique Peñalosa y su administración abordaron el tema social haciendo énfasis en el con-

cepto de *Interacción social* buscando "Mejorar significativamente los niveles de calidad y cobertura en la oferta de los servicios sociales". La estrategia definida para llevar a cabo este propósito buscaba crear condiciones de equidad para el acceso a la educación, la salud y la calidad en la prestación de estos servicios por considerarlos factores fundamentales de cohesión y dinamización del *progreso social* y económico de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

La estrategia contempló la conformación del Comité Distrital de Política Social, la creación del Sistema Distrital de Bienestar Familiar y el diseño de una política social, como un instrumento para incidir sobre las condiciones de equidad y bienestar de la población, buscando "articular la inversión de los sectores de salud y bienestar social, educación y cultura, recreación y deporte e integrar y definir prioridades de la inversión realizada por las entidades distritales, por los organismos no gubernamentales y el sector privado".[32] Para la ejecución de esta estrategia, la administración Peñalosa diseñó tres programas básicos: a) Mejoramiento de la calidad de la educación; b) Mejoramiento de la calidad y cobertura en la prestación de los servicios de salud; c) Mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura de servicios a grupos vulnerables.

4.4.4.3 Progreso social en "Bogotá para vivir todos del mismo lado"(2001-2003)

La segunda administración Mockus desarrolló el eje temático del progreso social a través de tres líneas fundamentales: justicia social, educación, y finalmente familia y niñez. El tema de la justicia social buscaba mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad. El tema de la educación estaba orientado a elevar el conocimiento y la capacidad de aprender de las personas, movilizando el potencial educativo y cultural de la ciudad desde los objetivos del plan. Finalmente, el tema de familia y niñez estaba orientado a crear condiciones para que niñas y niños puedan vivir su niñez, y apoyar los comportamientos solidarios de las diferentes formas de familia y de sus integrantes –niñas y niños, jóvenes, hombres, mujeres y adultos mayores–.[33]

4.4.5 Urbanismo y productividad

4.4.5.1 Productividad urbana en "Formar ciudad" (1995-1997)

La estrategia para la productividad urbana, diseñada por la primera administración Mockus en su plan de desarrollo, buscaba aumentar la fertilidad económica de la ciudad, mediante el mejoramiento de las condiciones necesarias para estimular las nuevas inversiones y facilitar el progreso de los agentes económicos. Se pretendía que la competitividad de la ciudad se incrementara con eficientes servicios públicos y adecuada infraestructura y organización del transporte terrestre y aéreo. También se buscó la capacitación de trabajadores públicos y privados, el desarrollo de mejores métodos de gestión y de protección ambiental y la armonización de las iniciativas públicas y privadas en el marco de una visión estratégica de la ciudad.

Muchas de las metas de la productividad urbana se vincularon al tema de vías y transporte, o sea obras de infraestructura.[34] Dichas metas fueron definidas en los siguientes términos:

• Ampliar la red vial urbana con la construcción de más de 300 km/carril.
• Construir 15 intersecciones y accesos a barrios periféricos para articular la red vial.
• Asegurar financieramente el mantenimiento de 12.000 km/carril y reconstruir 1600 km/carril.
• Expandir y mejorar la infraestructura de los servicios domiciliarios, ampliando el servicio de agua a 500.000 personas y el de alcantarillado a 600.000; dar servicio telefónico a 500.000 nuevos abonados y construir 1.300 kilómetros de redes de distribución de energía en el área urbana y 270 kilómetros en el área rural.
• Mejorar la eficiencia y eficacia de las empresas de servicios, reduciendo las interrupciones, las pérdidas y los tiempos de conexión.
• Contener el crecimiento de los tiempos de viaje y mejorar la calidad del servicio, diversificando los sistemas de transporte.
• Definir el futuro del transporte en Bogotá participando en los estudios de largo plazo sobre el mismo.
• Evaluar la alternativa del Metro y su viabilidad para la ciudad.

4.4.5.2 Movilidad, urbanismo y servicios en "Por la Bogotá que queremos" (1998-2000)

La administración de Enrique Peñalosa enmarcó el urbanismo vinculándolo con el tema de la movilidad, y de los "servicios", con el objetivo de desarrollar una estrategia para "la regulación, control y ordenamiento de la dinámica urbana" –retomando implícitamente los principios defendidos en los años 60 por los alcaldes Gaitán Cortés y Virgilio Barco (véase Capítulo 1)– de manera que la administración pudiera lograr un equilibrio entre la expansión de la periferia y la densificación de la ciudad, a través de estrategias de movilidad y procesos de renovación urbana. Los beneficios de esta estrategia cubrirían aspectos sociales, económicos y de calidad de vida.[35]

Los programas que se diseñaron como parte de la estrategia de movilidad, partían de la prioridad de la administración Peñalosa en establecer sistemas de transporte que aseguraran una disminución en los tiempos de viaje y proporcionaran un servicio digno, confortable y eficiente, con respeto por el entorno urbano y el ambiente. La estrategia de movilidad apuntaba al mejoramiento general de la calidad de vida de la población capitalina mediante la constitución y puesta en funcionamiento de un sistema de transporte público único e integrado; la construcción de ciclo-rutas; la ampliación, adaptación y mejoramiento de la malla vial; el fortalecimiento y tecnificación de la administración y el manejo del tráfico urbano.

Esta prioridad se vería más que cumplida con la construcción y puesta en marcha del sistema masivo de transporte que es conocido como el "Transmilenio" (Empresa de Transporte Tercer Milenio), también con la construcción e implementación de ciclo-rutas a lo largo y ancho de la ciudad, temas a los cuales nos referimos de manera amplia y explícita en el Capítulo 7 del presente libro.

Otro de los objetivos de la estrategia de movilidad era detener el crecimiento desbordado del número de vehículos particulares (fruto de las deficiencias en el sistema público de transporte) y mejorar la malla vial que presentaba deficiencias en su estructura y mantenimiento, llevando progresivamente a la ciudad hacia el colapso y el bloqueo total, lo cual afectaba de manera decidida la calidad de vida, el ambiente y la competitividad, con efectos negativos sobre la inversión y la generación

de empleo en Bogotá. Una de las consecuencias más notorias del cumplimiento de este objetivo fue la creación del sistema "pico y placa", a través del cual se limita la circulación de vehículos públicos y privados, durante determinadas horas del día, y en días específicos de la semana (véase Capítulo 7).

En cuanto al tema de "Urbanismo y servicios", se diseñaron los siguientes programas:

Promoción de la vivienda de interés social: este programa buscaba poner en marcha un esquema para congelar los precios en grandes bloques de tierra suburbana, dotarla de servicios y transferir la valorización a los hogares pobres, con el fin de evitar que se siguieran marginando más familias de una vivienda digna. En desarrollo de este objetivo el Distrito adquirirá grandes terrenos tanto en la misma Capital como en Cundinamarca para la constitución de un Banco de Tierras y se diseñará e implantará un modelo de urbanización controlada por el Estado en sus características físicas y en los precios finales. Se apoyará la provisión de soluciones de vivienda mediante otros mecanismos financieros y la canalización de los recursos de la Nación para el tema de vivienda; asimismo, se realizarán programas específicos de reubicación de familias en zonas de alto riesgo.

Renovación urbana: Este programa tenía como propósito que los futuros procesos de densificación de la ciudad se realizaran bajo el liderazgo y con la intervención directa del Estado, garantizando que el crecimiento de la oferta habitacional se diera en forma paralela con la oferta de servicios públicos y el aumento de espacio público y equipamiento, acordes con la densificación del sector. Los niveles de intervención previstos para la renovación urbana corresponderán a procesos de redesarrollo, rehabilitación y restauración urbana, que tendrán en cuenta las características que presenten las zonas, relacionadas con el espacio público, la infraestructura de servicios públicos, vías y transporte, los equipamientos públicos, los usos, la cultura y dinámica urbanas. De acuerdo con lo anterior, se actuará, entre otros, en sectores severamente deteriorados, como efectivamente se hizo en zonas como el Cartucho, San Victorino, la Plaza España y otros, los cuales se mencionan y explican ampliamente en el Capítulo 7 del presente libro.

Ordenamiento de la expansión de la ciudad: Buscaba superar los problemas de calidad urbanística de un modelo fragmentado de crecimiento imperante en la ciudad, presente en todos los estratos, intentando agrupar propietarios en unidades de actuación que desarrollaran planes parciales con estándares óptimos. Para ello se utilizarían los instrumentos que brindaba el Plan de Ordenamiento Territorial para garantizar un proceso controlado y ordenado de crecimiento. Los proyectos de expansión de los servicios públicos fueron considerados como parte integral del proceso ordenado de crecimiento de la ciudad. En el marco de este programa se previó la expansión y realización de obras para mejorar la calidad del servicio de energía eléctrica; la ampliación del sistema de abastecimiento de agua y la investigación de otras fuentes; la ampliación de las redes de acueducto y alcantarillado; y la realización de estudios en el marco de un plan maestro para el manejo de basuras, evaluando el tema desde las fuentes de contaminación.

4.4.5.3 Impacto productivo en "Bogotá para vivir todos del mismo lado"(2001-2003)

La segunda administración amplió y consolidó las grandes obras urbanísticas emprendidas por Peñalosa, incluido el "Transmilenio". Igualmente, como se puede ver en la Tabla 1, el plan de desarrollo de la segunda administración Mockus, mantenía el tema de la productividad, buscando "incrementar la generación sostenible de riqueza y prosperidad colectiva en la ciudad y la región, a través de la acción conjunta entre lo público y lo privado"; para desarrollar este objetivo diseñó cinco estrategias: i) impulsar educación y cultura para la productividad; ii) aumentar los flujos de inversión neta en el distrito y la región; iii) racionalizar los costos de hacer, mantener y operar la ciudad y la región para elevar su funcionalidad y la calidad de vida de sus habitantes; iv) integrar productivamente a Bogotá con otras ciudades y regiones, y v) incentivar la investigación en ciencia y tecnología en establecimientos públicos y privados y en la sociedad en general.[36]

4.4.6 Legitimidad y eficiencia institucional

4.4.6.1 Promover legitimidad institucional en "Formar ciudad" (1995-1997)

El último eje temático –legitimidad y eficiencia institucional– que caracteriza los planes de desarrollo de las tres administraciones de la ciudad de Bogotá durante el período comprendido entre 1995 y 2003 (Tabla 1) fue definido por la primera administración Mockus bajo los términos de una estrategia de "legitimidad institucional" que apuntaba a "generar en los ciudadanos credibilidad en las instituciones, las normas, el servicio público y los gobernantes". Dicha legitimidad se obtendría mediante una gestión eficaz, eficiente y oportuna cercana al ciudadano. Para el efecto se planteó estructurar la actividad gubernamental en proyectos y programas, simplificar y darle transparencia a los procedimientos administrativos con el propósito de lograr mayores, más cercanos y mejores servicios y aumentar la capacidad de control de los mismos.[37]

Como metas de legitimidad institucional se fijaron las siguientes: i) adecuar las instituciones distritales a las necesidades de la ciudad y de sus ciudadanos y racionalizar el gasto; ii) reducir la actividad ejecutora de la administración y aumentar su capacidad de planeación y control; iii) aumentar la capacidad de control ciudadano sobre la administración y hacer más eficiente, ágil, oportuna y simplificada la atención a los ciudadanos, y iv) fortalecer la capacidad administrativa de las localidades y su transparencia, eficiencia y eficacia.[38]

4.4.6.2 Promover eficiencia institucional en "Por la Bogotá que queremos" (1998-2000)

Para la administración de Peñalosa este eje temático fue reformulado en términos de "eficiencia institucional" buscando establecer una gestión pública que en todas sus instancias promueva una administración eficiente y respetuosa del ciudadano. Para ello diseñó una estrategia de eficiencia institucional que apuntaba a lograr mayor efectividad y menores costos para atender los problemas de los ciudadanos; de otro lado se buscaba aumentar los niveles de gobernabilidad en la ciudad, garantizar la atención de las demandas de los ciudadanos y optimizar la asig-

nación y ejecución del gasto público dentro de un escenario de recursos limitados, mediante el impulso y consolidación de los procesos de descentralización, empoderamiento de los ciudadanos y modernización del Distrito Capital.[39]

La eficiencia institucional en la administración Peñalosa estaba especialmente ligada a dos otros ejes temáticos de su plan de desarrollo: Espacio Público y Convivencia y Seguridad Ciudadana. En efecto, se buscaba que "las autoridades distritales lograrán incidir de manera efectiva sobre la vida de las localidades no sólo con recursos sino mediante la coordinación de acciones en aspectos claramente definidos, como eran el manejo del espacio público y el cumplimiento de las normas básicas de convivencia".[40]

Para la implementación de la estrategia de eficiencia institucional, la administración Peñalosa diseñó los siguientes cinco programas: 1) fortalecimiento de la descentralización; 2) modernización y fortalecimiento de la gestión pública; 3) modernización del sistema financiero del Distrito; 4) participación ciudadana, y 5) modernización y fortalecimiento del Concejo de Bogotá y de los órganos de control.

4.4.6.3 Gestión pública admirable en "Para vivir todos del mismo lado" (2001-2003)

La segunda administración del alcalde Mockus se aproximó al tema de la legitimidad y eficiencia institucional enmarcándola dentro del concepto de "Gestión Pública Admirable", cuyo objetivo era el de "elevar la confianza y el respeto de los habitantes de Bogotá hacia las instituciones y los organismos distritales y el compromiso de los servidores públicos y de todas las personas con una gestión efectiva y transparente".[41]

Las políticas de gestión pública admirable estaban diseñadas para orientar la gestión de las instituciones, las organizaciones y la provisión de servicios a la creación de mayor valor para todas las personas, a facilitar su participación y a incentivar el cumplimiento voluntario de normas; orientar el uso del territorio a la equidad y a la competitividad; fundamentar la relación con los servidores públicos en el reconocimiento de sus logros y en la dignificación de su labor. Finalmente, se buscaba mantener una comunicación transparente y oportuna con todos los habitantes del Distrito Capital y garantizar el acceso a la información pública. [42]

4.5 Observaciones finales

El presente capítulo sistematiza seis ejes temáticos (Tabla 1) alrededor de los cuales las tres últimas administraciones distritales que gestionaron la ciudad en 1995-2003, diseñaron sus Planes de Desarrollo Distrital, los que a su vez definieron los programas y acciones que transformarían dramáticamente a Bogotá, los comportamientos de sus habitantes y sus percepciones sobre su propia ciudad.

En lo que se refiere a las políticas de seguridad y convivencia, es muy claro que los alcaldes Peñalosa y Mockus, rompieron con dos paradigmas. Primero, con el paradigma de la seguridad como tarea primordialmente asignada al gobierno nacional, para pasar a una concepción de "seguridad ciudadana" con respecto a la cual los alcaldes son responsables de garantizarla, promoverla y mantenerla. Segundo, rompieron con un esquema en el que las prioridades en el tema seguridad están estrictamente limitadas a las responsabilidades sectoriales de la Secretaría de Gobierno –las cuales dicho sea de paso, también fueron redefinidas significativamente durante las administraciones aquí consideradas, como se verá en el Capítulo 5 del presente libro– y optaron por una gestión pública integral, donde todos los ejes temáticos se interrelacionarían armónicamente. Los planes de desarrollo aquí presentados –y la gestión concreta que se construyó sobre ellos– rompieron con la tradicional aproximación que consideraba los temas de violencia y criminalidad como parte del interés exclusivo de los sectores policiales y de justicia, para pasar a ser abordados en forma conjunta con las autoridades administrativas responsables del diseño e implementación de las políticas públicas de prevención y control. A partir del manejo gerencial de la administración, ya no basado en prioridades de control electoral o consideraciones meramente políticas, los alcaldes Mockus y Peñalosa lograron crear una estructura de gobierno coherente y fiel a una base programática. No solamente, como se demostró en el presente capítulo, definieron unos planes de desarrollo coherentes en términos temáticos y conceptuales, sino que en los mismos definieron metas y objetivos muy concretos que fueron constantemente utilizados para evaluar resultados y para adaptar programas e intervenciones. Esta coherencia y gestión racional se vio reflejada en las políticas de convivencia y seguridad ciudadanas, cuyos avances y éxitos no habrían sido posibles sin una visión

integradora de ciudad donde la cultura ciudadana, el espacio público, el progreso social, el esquema de urbanismo y productividad, y finalmente la legitimidad y eficiencia institucionales, fueran los pilares fundamentales. En el caso concreto de los temas relacionados con seguridad y convivencia, en orden a tornar operativos los objetivos y metas trazadas, las administraciones de Mockus y Peñalosa emprendieron iniciativas institucionales y normativas novedosas. En cuanto a las primeras, se realizó una reorganización institucional en el interior de las administraciones mismas, a través de la creación de dependencias como la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (véase Capítulo 5), y el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD), (véase Capítulo 6), sólo para nombrar aquí dos de las más relevantes. En cuanto a los desarrollos normativos, contando con el antecedente del estatuto orgánico introducido por la administración del alcalde Jaime Castro (1992-1994), se hicieron dos grandes aportes para las administraciones futuras, el primero fue la expedición de un nuevo código de policía, y el segundo la expedición del "Plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia", el cual buscó consolidar el proceso de institucionalización de las políticas de seguridad y convivencia que habían venido desarrollándose desde 1995 en el Distrito Capital. Ambos desarrollos –el institucional y el normativo– son descritos con detalle en el siguiente capítulo. Los demás capítulos del libro, aunque cubren temas específicos como los relacionados con lo policivo, los métodos alternativos de resolución de conflictos, o la oferta de servicios a población vulnerable, deben ser siempre entendidos dentro del marco de esta visión integradora, que en concepto de los autores, constituye uno de los argumentos centrales para explicar el éxito que en su gestión tuvieron las administraciones que gobernaron a Bogotá durante el período 1995-2003, particularmente en el tema de seguridad y convivencia.

Notas capítulo 4

1 Se toman varios apartes de la reseña hecha en "Perfiles" en http://www.lanota.com.
2 *Semana*, 8 de diciembre de 2003, p. 30.
3 Apuntes de los autores en entrevistas con Paul Bromberg.
4 Paul Bromberg, "Ingenieros y profetas. Transformaciones dirigidas de comportamientos co-

lectivos", en *Educación Hoy*, año 32, No 155, julio-septiembre, 2003, pp. 25-70.

[5] En prate based en la resent heehaw en "Perfiles", en http://www.lanota.com, consultado en junio 2004.

[6] Véase Rojas, Christine, *Forging Civic Culture in Bogota City* (draft, mayo de 2003). Véase htt://www.adb.org/Documents/Events/ 2002/Citizen_Participation/Colombia.pdf.

[7] Carrillo, F. C., *La interacción en la reconstrucción de legalidad y moralidad,* monografía de grado dirigida por Antanas Mockus, Bogotá, Departamento de Filosofía, Universidad Nacional de Colombia, 1991.

[8] Artículo 6. Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D. C., 1995-1998, "Formar ciudad".

[9] Mockus, Antanas, *Estudio técnico, cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá*, Colombia, 1995-1997. Banco Interamericano de Desarrollo, Biblioteca Felipe Herrera, Washington, D.C. Julio del 2001, No. SOC-120 División de Desarrollo Social Publicaciones Banco Interamericano de Desarrollo.

[10] Mockus, *Estudio técnico, cultura ciudadana*, *op. cit.*

[11] Peñalosa Londoño, Enrique, *La ciudad y la igualdad,* inédito.

[12] *Ibid.*

[13] *Ibid*.

[14] Peñalosa Londoño, Enrique, *La rehabilitación de la ciudad de Bogotá 1998-2000. Propuesta de un modelo de ciudad,* inédito.

[15] Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Publicas para Bogotá D. C. 2001-2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado".

[16] *Ibid.,* artículo 24.

[17] *Ibid.*

[18] *Ibid.*

[19] *Ibid.*

[20] *Ibid.,* artículo 10, literal a.2.

[21] Plan de Desarrollo, "Formar ciudad", *op. cit.,* artículo 10.

[22] *Ibid.*

[23] *Ibid.*

[24] *Ibid.*

[25] Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá D. C., 1998-2001 "Por la Bogotá que queremos", artículo 12.

[26] Peñalosa Londoño, *La ciudad y la igualdad, op. cit.*

[27] *Ibid.*

[28] *Ibid.*

[29] Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado", *op. cit.,* artículos 25-29.

[30] *Ibid.*

[31] Plan de Desarrollo "Formar ciudad", *op. cit.,* artículo 13.

[32] Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que queremos", *op. cit.,* artículo 9.

[33] Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado", *op. cit.*

[34] Plan de Desarrollo "Formar ciudad", *op. cit.,* artículo 16.

[35] Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que queremos", *op. cit.*

[36] Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado", *op. cit.,* artículo 12.

[37] Plan de Desarrollo "Formar ciudad", *op. cit.,* artículo 17.

[38] *Ibid.,* artículo 17.

[39] Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que queremos", *op. cit.,* artículo 29.

[40] *Ibid*.

[41] Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado", *op. cit.,* artículo 35

[42] *Ibid.*

Capítulo 5

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO EN EL TEMA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA EN LA CIUDAD DE BOGOTÁ (1995-2003)

Alcaldía Mayor de Bogotá. Fuente Miguel Fernando Serna Jurado

Los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (de Policía)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991, ARTÍCULO 315

Este capítulo presenta la estructura jurídico-administrativa de Bogotáá, Distrito Capital, en cuanto a sus responsabilidades frente al tema de seguridad y convivencia ciudadana, y busca ilustrar cómo esta estructura ha sido reorganizada y fortalecida durante el período 1995-2003 por los respectivos alcaldes. Mostramos la progresiva institucionalización de las políticas de seguridad y promoción de la convivencia durante este período, en particular las instituciones y espacios de coordinación que el Distrito ha venido construyendo para garantizar la implantación de las políticas de seguridad, como la estructuración de la Secretaría de Gobierno, la creación de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, el Consejo de Seguridad Distrital, el Consejo de Seguridad Ampliado, los consejos locales de seguridad para cada una de las localidades de ciudad y el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD), al cual dedicamos todo el capítulo siguiente, con el propósito de analizarlo detalladamente. Sin la creación de estas entidades y espacios de coordinación para gestionar políticas de seguridad y convivencia ciudadana definidas en los respectivos Planes de Desarrollo (descritos en el capítulo anterior), no habría sido posible alcanzar de manera eficaz y sostenible los objetivos y metas establecidas en los mismos.

El avance que ha logrado Bogotá respecto de ciudades como Cali y Medellín es particularmente evidente en este terreno de la institucionalización de las políticas de seguridad ciudadana y convivencia, como lo muestran procesos como la formulación participativa de un Plan Maestro de Seguridad y del Código de Policía Distrital, ambos aprobados en

el año 2003 y que tienen como objetivo garantizar la sostenibilidad de las políticas de seguridad analizadas en este libro.

5.1 MARCO LEGAL DEL DISTRITO CAPITAL

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada,[1] con autonomía[2] de sus entidades territoriales.[3] Los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas, desempeñan funciones que se fortalecieron con la promulgación de la Constitución Política de 1991 a través procesos de descentralización política, administrativa y fiscal, los cuales dotaron a estas entidades territoriales de amplias potestades para gobernarse por autoridades propias y ejercer sus competencias, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes.

En Colombia, el municipio es la "entidad fundamental de la división político administrativa del Estado".[4] Cada municipio es un Estado en pequeña escala, donde las autoridades ejercen el poder y la competencia sobre personas que habitan dentro de límites geográficos estables y definidos. Este territorio está sometido a la autoridad y jurisdicción del gobierno municipal, liderado por el alcalde y su gabinete como parte de la función ejecutiva y el concejo municipal como una corporación administrativa que realiza sus funciones y actos administrativos a través de la expedición de los acuerdos municipales. El alcalde es el responsable de adoptar y hacer cumplir todas las medidas necesarias para que en el ámbito municipal se mantengan aquellas condiciones fundamentales de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad públicas, y cuya existencia permite y facilita el recto ejercicio de la libertad y el funcionamiento cabal de las instituciones públicas.

Bogotá es, a la vez, la capital político-administrativa de la República de Colombia, la capital del departamento de Cundinamarca y el único municipio, en Colombia, que tiene estatus de Distrito Capital desde la Constitución de 1991.[5] A pesar de que Bogotá ha sido siempre considerada como la capital política de la República de Colombia, la evolución de su régimen jurídico-administrativo muestra una historia de vacíos y ambigüedades que sólo vinieron a ser superados con la Constitución Política de 1991. En 1945 Bogotá sería considerada por primera vez

como un Distrito Especial.[6] Sin embargo, con posterioridad a esta norma, el legislador no expidió durante una década ley alguna para darle alcance a esta fórmula. En 1954,[7] el entonces presidente de la República, General Gustavo Rojas Pinilla, en uso de las facultades especiales de "estado de sitio", expediría un decreto[8] "por el cual se organizaba el Distrito Especial de Bogotá", comenzando así su historia como una ciudad administrada a través de un régimen de carácter excepcional. En la misma norma y en coordinación con la Gobernación de Cundinamarca,[9] se anexaron a la ciudad los municipios de Bosa, Engativá, Fontibón, Suba, Usaquén y Usme, y se le dio al alcalde mayor de la ciudad la potestad de designar alcaldes menores en las zonas del territorio del Distrito Especial que estimara conveniente, constituyéndose las alcaldías menores como el antecedente de las "localidades" en que hoy se divide la ciudad, las cuales son administradas por los "alcaldes locales" como se verá más adelante.[10]

En los años siguientes, 1968[11] y 1986,[12] la ciudad fue objeto de dos actos legislativos que la mencionaban con nombre propio, sin embargo, Bogotá continuaría en una especie de "limbo jurídico", en buena parte por la falta de voluntad política del Concejo Distrital, sobre la necesidad de implementar reformas administrativas para buscar la descentralización de la ciudad, tales como la creación de las Juntas Administradoras Locales (JAL) previstas en la Reforma Constitucional de 1968.

La Constitución de 1991 consolida la descentralización y define al municipio como la unidad básica de acción estatal, en donde el departamento coordina y el nivel central orienta, supervisa y apoya la ejecución de los programas locales, con prevalencia del principio de coordinación y concertación sobre el de jerarquía. En la nueva Constitución, Bogotá, mantiene su condición de capital del país y del departamento de Cundinamarca y se autoriza al gobierno para expedir el régimen especial para la ciudad,[13] de manera que ésta pudiere tener una normatividad distinta a los demás municipios del país, para fortalecer su autonomía política, fiscal y planificadora, así como para confrontar los grandes desafíos que para una buena gestión impone una ciudad de 6.6 millones de habitantes. La Constitución Política también autorizó al distrito para conformar una Área Metropolitana y una Región con otras entidades territoriales de carácter departamental.[14]

La urgencia de la descentralización de las grandes ciudades era cada vez mas obvia, como lo advertían expertos nacionales e internacionales que se ocupaban de la evolución política, jurídica, fiscal y administrativa de la ciudad, y en especial Jaime Castro, quien como ministro del Interior, así como delegatario de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, y como alcalde de Bogotá (1992-1995) se convertiría en figura determinante en la reforma administrativa del Distrito a través de su papel en cada una de estas instancias, y en particular como autor del "Régimen Especial para el Distrito de Capital de Bogotá", conocido como el Estatuto Orgánico de Bogotá, el cual fue expedidlo a través del Decreto Ley 1421 de 1993, firmado por el entonces presidente César Gaviria, el 21 de julio de 1993, redefiniendo a fondo el régimen jurídico administrativo de la capital, y estableciendo las bases sobre la cuales opera hoy la administración distrital, incluyendo los temas de seguridad y convivencia. El régimen especial expedido para Bogotá consiste en un estatuto político, administrativo y fiscal cuyo objeto es dotar al Distrito Capital de los instrumentos que le permitan cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo; promover el desarrollo integral de su territorio y contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. El "Estatuto Orgánico" dicta normas relacionadas con las autoridades de la ciudad, estableciendo que el gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo de: 1. El Concejo Distrital; 2. El alcalde mayor; 3. Las juntas administradoras locales; 4. Los alcaldes y demás autoridades locales; y 5. las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice. De otro lado dicta regulaciones sobre los organismos de control y vigilancia cuales son la Personería y la Contraloría distritales. Establece los parámetros para facilitar y promover la participación comunitaria y las veedurías ciudadanas. El "Estatuto Orgánico" da autonomía al Distrito Capital respecto del Departamento de Cundinamarca al establecer que las atribuciones administrativas que la Constitución y las leyes confieren a los departamentos se entienden otorgadas al Distrito Capital, en lo que fuere compatible con el régimen especial de este último, y sin perjuicio de las prerrogativas políticas, fiscales y administrativas que el ordenamiento jurídico concede al departamento de Cundinamarca. Las disposiciones de la Asamblea y de la Gobernación de Cundinamarca no rigen en el territorio del Distrito, salvo en lo que se

refiere a las rentas departamentales que de conformidad con las normas vigentes, deban recaudarse en el Distrito. En el resto del capítulo haremos mención de los aspectos más relevantes del Estatuto Orgánico, en lo que se refiere al tema de seguridad y convivencia.

De acuerdo con lo expuesto hasta ahora, es claro que en Bogotá convergen –en contraste con prácticamente todos los demás municipios del país– dos y no tres poderes: el nacional y el distrital, ya que Bogotá no está bajo la jurisdicción ni el poder del Departamento de Cundinamarca, no obstante la sede de la Administración Departamental se encuentre en Bogotá, y que la misma ciudad sea la capital del Departamento.[15] Esto quiere decir que las funciones que le corresponden al nivel departamental en las demás regiones del país, en el caso de Bogotá, son asumidas, bajo un régimen particular, por la Administración Distrital.[16] Su tamaño no es ajeno a esta situación: con una población aproximada de 6.6 millones de habitantes (2003), es no solamente la ciudad más grande del país, sino que tiene más habitantes que la mayoría de los 32 Departamentos de Colombia; de otro lado, su Administración es la más grande en número de funcionarios y recursos de inversión frente a las demás ciudades y departamentos.

5.2 Atributos legales del alcalde mayor de Bogotá en los temas seguridad y convivencia

Aun cuando su estructura administrativa como Distrito Capital, y su propia normatividad, en particular el Estatuto Orgánico de 1993, le dan mayor discrecionalidad y poder a Bogotá que a otras ciudades del país, las políticas en materia de seguridad deben ser definidas en el Distrito dentro del marco legal nacional y dentro del diseño institucional nacional en el tema. En la jurisdicción de Bogotá confluyen todas las instituciones nacionales con atribuciones en el tema de seguridad, como son la Policía Nacional, la Rama Judicial y las instituciones penitenciarias nacionales.

De acuerdo con lo anterior, Bogotá no tiene Policía propia, no tiene jueces propios y no tiene instituciones penitenciarias propias, con excepción de la Cárcel Distrital. En la medida en que la Administración Distrital no puede formalmente incidir en nombramientos de personal

en estas instituciones nacionales –por ejemplo, no puede incidir en el nombramiento del comandante de Policía para la ciudad–, aunque puede evaluar su desempeño y solicitar su sustitución,[17] hay evidentes límites a las responsabilidades que tiene la ciudad de Bogotá frente al tema de seguridad.

Seguridad ciudadana y el nivel intermedio de gobierno

Todos los municipios de Colombia –excepto Bogotá, como Distrito Especial– son parte de una jurisdicción departamental, administrada por un gobernador –electo popularmente a partir de la Constitución de 1991, pues previamente era nombrado por el presidente de la República– y una Asamblea Departamental, también elegida. A la Administración Departamental le corresponde también, según el marco legal vigente, una serie de responsabilidades frente al tema de seguridad. En particular, los gobernadores son responsables de diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción. El marco legal prevé la organización de una Comisión Departamental de Policía y Participación Ciudadana, cuya función principal es proponer políticas y mecanismos tendientes a garantizar una orientación ética y democrática, educativa y social en la relación policía-comunidad. Esta Comisión –que en muchos departamentos del país ha tardado mucho en hacerse operativa– está presidida por el gobernador e integrada por el comandante departamental de Policía, el alcalde de la ciudad capital, otros dos alcaldes y el secretario de Hacienda del departamento, con la finalidad de analizar el presupuesto nacional asignado a la unidad y basándose en ello solicitar, a través de las autoridades competentes, a la Asamblea y a los concejos municipales, los apoyos presupuestales correspondientes. También está prevista –aunque no siempre realizada en la práctica– la organización de un Consejo Departamental de Seguridad, como órgano consultivo de coordinación interinstitucional de las políticas de seguridad departamentales. En éste participan, bajo convocatoria del gobernador, las entidades con responsabilidades o interés en el tema de seguridad. El departamento debe coordinar acciones en materia de orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección del ciudadano; apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción y preservar y mantener el orden público en su jurisdicción atendiendo las políticas que establezca el presidente de la República. Finalmente, la administración departa-

mental, en particular la Secretaría de Salud, debe formular el Plan de Atención Básica en Salud (PAB departamental), definiendo prioridades y destinando fondos para el tema prevención, en particular la asistencia técnica a municipios para implementar políticas de prevención.

A pesar de su régimen especial, en materia de seguridad y convivencia, las autoridades en Bogotá tienen las mismas facultades y alcances para tomar decisiones y actuar que en ciudades como Medellín, Cali, Barranquilla y otros municipios. Lo que es diferente es el tamaño de las instituciones, los recursos disponibles y la decisión política demostrada por los alcaldes, especialmente aquellos que gobernaron durante las administraciones objeto de nuestro estudio (1995-2003).

El alcalde mayor de Bogotá es el jefe del gobierno y de la administración distrital y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital. Como primera autoridad de policía en la ciudad, el alcalde mayor dicta, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, imparte las órdenes, adopta las medidas y utiliza los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.[18] Estas atribuciones tienen su sustento en normas constitucionales y legales como se muestra en el siguiente recuadro.

Constitución de 1991, artículos sobre seguridad y autoridades locales:

El artículo 2 de la Constitución de 1991 establece que "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades...". El Presidente de la República, los gobernadores, y los alcaldes son autoridades de policía. Al primero corresponde "conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado" (Constitución Política 189.4); para ello se le confía la dirección de la fuerza pública (Constitución Política 189.3) y se le otorgan amplias facultades en caso de conmoción interior o guerra exterior (Constitución Política 212, 213, 214). A los gobernadores, lo propio en los departamentos, con sujeción a las leyes, reglamentos nacionales y ordenanzas en tal materia (Constitución Política 296 y 300.8). Según el artículo 296 de la Constitución Política, "para la conservación del orden público o para

restablecerlo donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia, sobre los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los alcaldes".

El artículo. 315 de la Constitución establece que, "los alcaldes deben conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciban del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (de Policía)".

En este contexto, el país dispuso con la Constitución de 1991 de un nuevo marco legal que define las responsabilidades de cada nivel de gobierno y entregando facultades a los gobiernos municipales para promover una política local de reducción de la violencia y de prevención del crimen. Este marco legal ha permitido a cada municipio, contar con los instrumentos de gestión necesarios para hacer de la seguridad una prioridad, constituyéndose así el contexto en el cual alcalde y las demás autoridades locales, deben asumir su responsabilidad como jefes de policía y como líderes políticos para que la administración municipal cumpla sus funciones respecto de las políticas de seguridad. Dependerá de cada gobierno municipal aprovechar de la mejor manera este marco, para formular y desarrollar políticas municipales de prevención del delito y de las violencias o sus manifestaciones.

En reglamentaciones posteriores a la Constitución de 1991, se expusieron las funciones de las administraciones municipales en materia de seguridad (alcalde, Gabinete y Concejo). Así, por ejemplo, la Ley 62 de 1993, que expide normas de Policía Nacional, señala que: i) el alcalde es la primera autoridad de Policía en el municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éste le imparta por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces y ii) debe diseñar y desarrollar planes y estrategias integrales de seguridad con la Policía Nacional, atendiendo las necesidades y circunstancias de las comunidades bajo su jurisdicción. La Ley 136 de 1994, señala como

función del alcalde conservar el orden público en el municipio conforme a instrucciones del Presidente y del respectivo Gobernador (lo que no se aplica en Bogotá en cuanto a subordinación con el Gobernador), y establece que: "Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, es una atribución de los concejos municipales, entre otras muchas, la de disponer lo referente a la policía en sus distintos ramos, sin contravenir las leyes y ordenanzas, ni los decretos del Gobierno Nacional o del gobernador respectivo".[19] Esa Ley también, establece entre las funciones del alcalde: "ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños, indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria".[20] Asimismo, la Ley 715 del 2001, que dicta normas en materia de recursos y competencias, reafirma y fortalece algunas funciones para los municipios en materia de seguridad y justicia: i) financiar las inspecciones de policía para la atención de las contravenciones y demás actividades de policía de competencia municipal; ii) apoyar con recursos la labor que realiza la fuerza pública en su jurisdicción y iii) preservar y mantener el orden público en su jurisdicción, atendiendo las políticas que establezca el Presidente de la República.

Aunque no se puede hablar aún del impacto de la actual política de seguridad democrática, el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) ha confirmado la importancia de poner en marcha políticas municipales de seguridad. En el contexto de dicha política de seguridad democrática, se realza lo previsto constitucionalmente en el sentido de que la seguridad urbana y la rural estarán en cabeza de todos los mandatarios locales del país, ya que ellos son la primera autoridad de policía en el ámbito municipal, tanto en su casco urbano como en sus zonas rurales. La estrategia del gobierno insiste en que son los alcaldes quienes adelantarán la coordinación de los diferentes entes del orden nacional y local que operan en el municipio y promoverán el desarrollo de acciones en plena correspondencia con los asuntos nacionales y las necesidades locales. Para lo anterior, se fortalecerá la dinámica de los consejos municipales de seguridad, con la votación de los instrumentos jurídicos y las facultades para que los alcaldes los creen en sus respectivos municipios.[21] En materia de seguridad urbana el gobierno de Uribe ha sido explícito en enfatizar las funciones para los alcaldes de todas las ciudades del país. La estrategia de defensa y seguridad democrática hace

una mención específica del manejo de la seguridad en Bogotá como un modelo para el resto de ciudades del país (ver el siguiente recuadro).

Seguridad Urbana en la " estrategia de defensa y seguridad democrática (2002-2006)" del presidente Álvaro Uribe Vélez:

93. Las autoridades y los organismos de seguridad de las ciudades buscarán, mediante la formulación e implementación de políticas y planes de seguridad, asegurar la convivencia ciudadana, reducir la criminalidad y evitar que la problemática de control territorial de algunas zonas rurales se replique en las ciudades. Si bien la situación de seguridad en la mayoría de las ciudades requiere la implementación de una respuesta particular, los principios de las seis líneas de acción de la Política de Defensa y Seguridad Democrática tienen la misma relevancia. En particular, es indispensable que las autoridades locales, junto con las entidades y organismos de la Nación:

• Coordinen la respuesta del Estado. Es responsabilidad de los alcaldes formular políticas públicas de seguridad que integren los esfuerzos de la Fuerza Pública con los de las demás entidades del Estado, así como contribuir a la financiación de los esquemas de seguridad.

• Protejan y fortalezcan la autoridad de las instituciones, en particular de la justicia.

• Fomenten la cooperación de toda la ciudadanía en la consecución y el mantenimiento de la seguridad.

• Desarrollen sistemas de información y estadística fiables que permitan hacer una evaluación de las necesidades en materia de seguridad en las localidades y formular respuestas adecuadas.

• Desarrollen mecanismos de evaluación permanentes que permitan medir el desempeño de todos los responsables de la seguridad de la ciudadanía, corregir las deficiencias y exigir los resultados correspondientes.

94. Sin un compromiso firme de las autoridades locales no es posible conseguir la seguridad de los ciudadanos. La experiencia de Bogotá demuestra que la formulación y ejecución perseverante de políticas y metas

continúa

de seguridad que involucran a la ciudadanía, mediante mecanismos como los Frentes Locales de Seguridad, producen resultados. Esta experiencia confirma lo que han reconocido muchas ciudades del mundo: las alianzas entre las autoridades y la ciudadanía son la vía más rápida para recuperar y mantener la seguridad. Esquemas de corresponsabilidad en el mantenimiento de la seguridad, como por ejemplo los «Contratos Locales de Seguridad» que se han puesto en práctica con éxito en Francia, son un ejemplo de cómo el Estado puede coordinar y guiar de manera efectiva el apoyo de la ciudadanía para resolver la problemática de la inseguridad urbana. Coordinar políticas públicas de prevención y represión del delito y complementarlas con los esfuerzos de la ciudadanía y del sector privado que impulsa el desarrollo económico local, es la fórmula más adecuada para recuperar la seguridad de las ciudades.

5.3 Progresiva institucionalización del tema seguridad en el ámbito distrital

Basándose en el fortalecimiento de las atribuciones constitucionales y legales desde 1991 y las políticas de los gobiernos nacionales de turno, los alcaldes Jaime Castro (1992-1995), Antanas Mockus (1995-1997), Enrique Peñalosa (1997-2000) y Mockus (2000-2003) estructuraron una serie de instituciones y políticas para hacer operativas estas funciones y asumir plenamente sus responsabilidades en este campo. En adelante haremos una presentación de dichas instituciones, limitándonos a las entidades directamente responsables del tema de seguridad y dejando para ser tratadas en otros capítulos las responsabilidades que tienen otras entidades distritales en los sectores de educación, salud, espacio público, cultura y deporte, y su relevancia frente al tema de seguridad.

5.3.1 La Secretaría de Gobierno

Desde 1926 quedó establecido que el alcalde de Bogotá tendría un secretario de Gobierno.[22] Aunque otras secretarías y dependencias de la Alcaldía Mayor, como la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación, el Departamento Administrativo de Bienestar Social, Renovación Urbana, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte y el Instituto Distri-

tal de Cultura y Turismo, tienen algunas responsabilidades en el tema de seguridad, es a la Secretaría de Gobierno a la que competen más directamente las responsabilidades en el tema seguridad y convivencia ciudadana, y frente a las cuales el Secretario de Gobierno tiene funciones específicas que se mencionan y explican más adelante.

Para el ejercicio de sus funciones, la Secretaría de Gobierno cuenta con una estructura organizacional que fue rediseñada en 1999 y 2001[23] para cumplir mejor con las políticas y funciones trazadas por las últimas administraciones. Al final de dicho proceso de reestructuración la Secretaría cuenta con la siguiente estructura:

1. Despacho del secretario
   a. Alcaldías locales.
   b. Oficina Asesora de Asuntos Disciplinarios.
   c. Oficina Asesora de Control Interno.
   d. Oficina Asesora Jurídica.
   e. Dirección de Gestión Humana.
   f. Dirección de Seguimiento y Análisis Estratégico.
   g. Dirección de Prevención y Atención de Emergencias.
   h. Cuerpo Oficial de Bomberos.
   i. Consejo de Justicia.
2. Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano.
   j. Dirección de Apoyo a Localidades.
   k. Dirección de Participación Ciudadana.
   l. Dirección Ejecutiva Local.
3. Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana.
   m. Dirección de Seguridad.
   n. Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia.
   o. Dirección de la Cárcel Distrital.
4. Subsecretaría de Planeación y Gestión.
   p. Dirección de Planeación y Sistemas de información.
   q. Dirección Administrativa.
   r. Dirección Financiera.

Las funciones de varias de estas subsecretarías, sus respectivas direcciones y referencias a sus antecedentes, cuando ello sea relevante,

son analizadas más adelante. Las reformas en temas administrativos, en particular las de 1999 y 2001, reflejan la seriedad con la cual se buscaba definir las funciones de los diferentes despachos, subsecretarías, oficinas y direcciones en el interior de la Secretaría de Gobierno, buscando lograr una eficaz implementación de las políticas ya diseñadas. Además de reformar su estructura, los alcaldes Mockus y Peñalosa también garantizaron una muy baja rotación de personal en la Secretaría de Gobierno, en particular en el área responsable de la seguridad ciudadana, para garantizar continuidad y profesionalismo en la gestión del tema. Este tipo de esfuerzos para el mejoramiento de la estructura administrativa no se limitó durante las administraciones de Mockus y Peñalosa, a la Secretaría de Gobierno, sino que fue un esfuerzo integral por mejorar toda la administración distrital.

Con base en las reformas, sus actuales funciones prevén que la Secretaría de Gobierno del Distrito se encarga de formular políticas en materia de seguridad, justicia, protección y promoción de derechos y libertades públicas con el objeto de fortalecer y garantizar a los habitantes la convivencia y la igualdad dentro de un marco jurídico democrático descentralizado y participativo. Para tal fin, la Secretaría de Gobierno trazó objetivos encaminados al fortalecimiento de la convivencia ciudadana y de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, el apoyo a la justicia y el control del orden público; el desarrollo de acciones para disminuir riesgos naturales y antrópicos no intencionales, y el manejo de las situaciones de emergencia; el fortalecimiento político y administrativo de la gestión local; y finalmente, la optimización de su gestión, mediante la racionalización de los procesos administrativos y financieros, el mejoramiento de la planeación, el control institucional, la cualificación de los funcionarios y el buen uso de los recursos en el marco de una gestión pública admirable.[24]

A continuación nos detendremos en aquellas dependencias que tienen una o varias funciones específicas relacionadas con el tema de la seguridad y convivencia ciudadana, respetando el orden establecido por el decreto en mención.

5.3.1.1 Funciones del Despacho del secretario de Gobierno en temas de seguridad y convivencia desde 2001

• Formular la política general y evaluar y aprobar los planes anuales de las actividades de la secretaría, conforme a los lineamientos que señale el alcalde mayor.
• Formular políticas en materia de seguridad, justicia, protección y promoción de derechos y libertades públicas y de gestión local y participación ciudadana, de conformidad con los lineamientos que señale el alcalde mayor.
• Diseñar y poner a consideración del alcalde mayor, las políticas, planes, programas de seguridad y orden público, desarrollo local y participación ciudadana tendientes a fortalecer la capacidad de Gobierno de las localidades del Distrito Capital.
• Garantizar la protección a las personas en sus derechos civiles y garantías sociales, conforme a la Constitución Política y a las leyes.
• Instruir a la fuerza pública en los asuntos que sean de su competencia, para preservar el orden público en el territorio del Distrito Capital, en materia de seguridad y justicia, de conformidad con lo establecido en la ley.
• Vigilar y hacer cumplir la aplicación de las normas de policía de conformidad con la ley.
• Garantizar el estudio, concepto y solución de negocios de policía asignados a la secretaría de conformidad con la ley.
• Servir, cuando las condiciones lo requieran, de instancia de enlace y coordinación en las acciones de apoyo con las fuerzas militares y de policía, el DAS y las autoridades para la investigación de los delitos en el área de su jurisdicción.
• Cooperar con las autoridades competentes para prevenir y conjurar calamidades públicas, a fin de dar protección a la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

5.3.1.2 División de Alcaldías locales [25]

Como hemos explicado, el fortalecimiento de las alcaldías locales es un proceso reciente en Bogotá, sin embargo, en nuestro concepto representa un aspecto esencial del éxito de la gestión pública bogotana, ya que garantiza que la Administración esté más cerca de los ciudadanos.

Desde 1996, cuando se expidió el Decreto 476, hasta las reformas de 2001 (Decreto 367), las alcaldías locales de las veinte localidades hacen parte de la estructura de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital y, por lo tanto, jerárquicamente se encuentran subordinadas al secretario de Gobierno.[26] Son funciones generales de los alcaldes:

• Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.
• Garantizar el desarrollo armónico e integrado de la localidad.
• Coordinar la gestión administrativa asignada a las Comisarías de Familia, Inspecciones de Policía, Casas de Justicia y al programa de Mediación y Conciliación.
• Las establecidas en el Estatuto Orgánico
• Las demás que le sean asignadas o delegadas y que correspondan a la naturaleza de las localidades.

Los alcaldes locales, así como los inspectores de Policía y los vocales del Consejo de Justicia además son, igual que el alcalde mayor, autoridades distritales de Policía.[27] Las principales funciones asignadas a los alcaldes locales en materia de seguridad y convivencia por el Estatuto Orgánico de Bogotá (1993) son las siguientes:

• Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades Nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.
• Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre el desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces.
• Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.

• Conceptuar ante el Secretario de Gobierno sobre la expedición de permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos en la localidad.
• Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y ante quién.
• Expedir los permisos de demolición en los casos de inmuebles que amenazan ruina, previo concepto favorable de la entidad distrital de planeación.

Parte de los esfuerzos de la Alcaldía Local están orientados precisamente al mantenimiento de la tranquilidad y seguridad, a través de las diversas acciones de promoción y control de cumplimiento de las normas de convivencia ciudadana y las actividades de resolución de querellas y conciliación. Para estos casos, la Alcaldía cuenta con el apoyo de la Estación de Policía, aún cuando dicho apoyo no está reglamentado de manera precisa y en cierto sentido implica 'voluntad' y 'colaboración' de parte de las autoridades policiales. Esta relación se ha ido institucionalizando y fortaleciendo a través de los Consejos Locales de Seguridad (véase más adelante), a los cuales asisten los alcaldes Locales y los Comandantes de Estación.

5.3.1.3 Dirección de Prevención y Atención de Emergencias

En 1987 fue creada la Oficina Coordinadora para la Prevención y Atención de Emergencias, cuyo antecedente fue la Sección de Prevención, creada en 1969,[28] convertida, con las reformas de 1991 y 2001 arriba citadas, en una dirección dependiente del despacho del secretario de Gobierno de Bogotá. Son funciones de la Dirección de Prevención y Atención de Emergencias las siguientes:[29] (i) coordinar todas las acciones de Prevención y Atención de Emergencias. En caso de ocurrencia de una emergencia, la atención inmediata será coordinada por el jefe de la oficina coordinadora. (ii) Promover la creación de comités locales en cada Zona o Alcaldía Local para la prevención y atención de emergen-

cias, y coordinar la acción de estos comités cuando se requiera. (iii) Adelantar los estudios y diseños respectivos para la atención de emergencias, teniendo en cuenta las nuevas tecnologías y las experiencias en la prevención de riesgos. (iv) Coordinar con la Secretaría de Educación las campañas de prevención de emergencias en las escuelas y colegios del Distrito Especial de Bogotá, lo mismo que de la comunidad en general. (v) Promover la participación de las organizaciones comunitarias en las tareas de prevención y atención de emergencias a través del Departamento Administrativo de Acción Comunal y del Departamento Administrativo de Bienestar Social. (vi) Diseñar y establecer un plan de comunicaciones de emergencia con las entidades respectivas. Motivar y convocar al sector privado a que se vincule a los programas de prevención y atención de emergencias.

5.3.1.4 Cuerpo Oficial de Bomberos

Las funciones del Cuerpo Oficial de Bomberos –que fue incorporado como dependencia dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobierno en 1995, durante la primera administración de Mockus–[30] y redefinidas en 2001[31] durante la segunda administración de Mockus, son las siguientes: atender oportunamente las emergencias relacionadas con incendios, explosiones y calamidades conexas; investigar las causa de las emergencias que atiendan y presentar un informe oficial a las autoridades correspondientes; desarrollar campañas públicas y programas de prevención de incendios y calamidades conexas; servir de organismo asesor del Distrito en seguridad contra incendios y calamidades conexas; colaborar con las autoridades en el control de las medidas obligatorias de seguridad contra incendios y desarrollar supervisión y control en los demás casos que figure delegación; apoyar a los comités locales de prevención y atención de desastres en asuntos relacionados con el cuerpo de bomberos cuando se requieran; ejecutar los planes y programas que sean adoptados por los órganos del Sistema Nacional de Bomberos de Colombia; promover ante las autoridades competentes, con la debida autorización de su representante legal y aportando las pruebas respectivas, investigaciones penales o disciplinarias contra quienes hayan causado perjuicio con ocasión de los incendios y calamidades conexas a cargo de los bomberos.

5.3.1.5 Consejo de Justicia

El Consejo de Justicia fue creado en 1969 como instrumento de la Secretaría de Gobierno,[32] está conformado por una serie de "vocales" –es decir funcionarios con voz y voto– que se encuentran distribuidos en cuatro salas: (1) Sala de Procesos de Policía de carácter civil, (2) Sala de Procesos por Contravenciones especiales de Policía, (3) Sala de Asuntos Administrativos y (4) Sala de Procesos de Obras y Urbanismo.

El Consejo de Justicia tiene como funciones: (a) Conocer de los recursos de apelación y de hecho en los procesos por contravenciones especiales de policía; (b) evaluar cualitativamente el trabajo de las Inspecciones de Policía; (c) conocer de los recursos de apelación y queja en: los procesos de restitución de bienes de uso público y fiscales, y en asuntos relacionados con permisos para rifas, clubes, bingos, juegos y apuestas; (d) conocer en segunda instancia de las actuaciones administrativas proferidas por los alcaldes locales; (e) conocer los recursos de apelación en los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes,[33] cuando en la providencia se impongan medidas correctivas. Si la medida impuesta es la demolición, el recurso se concede en el efecto suspensivo. En los demás casos es devolutivo. (f) Conocer de los demás asuntos que le señale la ley, el Código Distrital de Policía y sus reglamentos.

A partir de 1993, durante la administración de Jaime Castro, los vocales del Consejo de Justicia son "autoridades distritales de policía", junto con el alcalde mayor, los alcaldes locales y los inspectores de policía.[34] Esto implica que las sentencias, los fallos y las decisiones proferidas por el Consejo de Justicia son de su responsabilidad y llevan la firma del presidente de la corporación. El Ministerio Público (que tiene por objeto vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos), en los asuntos que tramitan las Inspecciones de Policía en única instancia y en los que tramita el Consejo de Justicia de Bogotá, es ejercido por delegados del Personero Distrital que velan por la eficiencia y celeridad de los mismos. Como se mencionó, el Consejo de Justicia está bajo la estructura de la Secretaría de Gobierno, a partir de las también mencionadas reformas de 1999 y 2001.

5.3.2 Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana

La Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana es la institución distrital cuyas responsabilidades y funciones están más directamente relacionadas con el tema que nos ocupa. En 1995 solamente existía una subsecretaría que se encargaba de apoyar el trabajo del secretario de Gobierno[35] en todas las funciones (asuntos locales y de desarrollo ciudadano, convivencia y seguridad y planeación y gestión). Dentro de ésta fue creada una Consejería de Seguridad encargada de velar por los asuntos relacionados con la convivencia y la seguridad ciudadana. En 1996, a través del Decreto 476, Antanas Mockus creó la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, que reemplazaría a la que inicialmente fue una simple consejería, como muestra de la prioridad que quería darle al tema. Después de su creación formal en 1996, tanto la administración de Peñalosa como la segunda administración de Mockus han venido sofisticándola y especializándola en sus funciones.

Durante el período comprendido entre 1995 y 2003, la Subsecretaría estuvo a cargo de la misma persona, Hugo Acero, vinculado a la administración por el alcalde Mockus, y ratificado en su cargo por el alcalde Peñalosa y por la segunda administración Mockus, dándose una continuidad única a las políticas y líneas de trabajo de la misma. El apoyo directo por parte de los alcaldes Mockus y Peñalosa a la Subsecretaría, la continuidad y el profesionalismo en su gestión, así como su enfoque interinstitucional, en línea con el enfoque integral de ciudad que manejaban los dos alcaldes, no tuvo paralelo durante el período 1995-2003 en las otras ciudades colombianas, y ha sido, desde nuestro punto de vista, un factor esencial en el éxito de las políticas que nos ocupan.

Basándose en la reorganización de la Secretaría de Gobierno en 2001, las funciones de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad ciudadana fueron redefinidas en los siguientes términos:[36]

• Formular las políticas y los planes generales referidos al apoyo a la justicia y a la seguridad ciudadana y someterlos a consideración del Secretario de Gobierno y, por su conducto, al alcalde mayor.
• Elaborar en coordinación con las diferentes dependencias a su cargo y con sujeción al Plan de Desarrollo Distrital, los planes, programas y

proyectos y el correspondiente plan de acción de la Subsecretaría y presentarlos al Secretario de Gobierno para su adopción.
• Diseñar y formular proyectos y programas de derechos humanos, apoyo a la justicia y garantía de derechos y libertades individuales; siguiendo los lineamientos que para el efecto señale el Secretario de Gobierno.
• Proponer políticas de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadana.
• Diseñar y formular proyectos y programas de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadanas.
• Participar con la Policía Metropolitana en la identificación de líneas generales de diseño, formulación, seguimiento, evaluación y control de proyectos y programas genéricos o específicos de prevención y control en seguridad ciudadana que deban ser ejecutados por ella, siguiendo las pautas que para el efecto señale el Despacho del Secretario.
• Responder por la información de seguridad ciudadana cualitativa y cuantitativa, incluyendo aquella relativa a las reacciones, posturas, propuestas y acciones de otras autoridades y de la sociedad civil.
• Apoyar técnicamente a las alcaldías locales en la formulación de proyectos y programas de seguridad ciudadana, siguiendo los lineamientos que para el efecto señale el Secretario.
• Evaluar y revisar periódicamente el impacto, la pertinencia y la oportunidad de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana trazadas por la Alcaldía Mayor y ejecutada por las alcaldías locales.
• Establecer y aplicar métodos objetivos de evaluación de la gestión, realizando el seguimiento del rendimiento a los despachos policivos y a las comisarías de familia; igualmente, recomendar al Secretario de Gobierno y, por su conducto, al alcalde mayor, la creación y supresión de los despachos y comisarías mencionadas.[37]
• Controlar y evaluar periódicamente la ejecución de los planes, programas y proyectos de sus dependencias proponiendo los ajustes que se consideren necesarios.
• Coordinar el desarrollo de un sistema de información referido al mapa de riesgo de conflictos, tipificación de conflictos, delitos, violación de derechos humanos, formas de resolución de conflictos y acceso a la justicia.

• Identificar y evaluar las fuentes de recursos económicos para los nuevos proyectos de su dependencia, calificando su viabilidad de acuerdo con los parámetros establecidos.
• Apoyar el cumplimiento de las normas orgánicas de la Secretaría y de las demás disposiciones que regulan los procedimientos y trámites administrativos internos, respondiendo por aquéllas que tengan relación directa con su dependencia.
• Evaluar periódicamente y hacer cumplir el convenio establecido con la Nación, para el manejo de la Cárcel Distrital.
• Las demás que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la Subsecretaría.

La Subsecretaría de asuntos para la convivencia y la seguridad ciudadana desarrolla sus funciones a través de tres direcciones: Seguridad, Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, y finalmente la dirección de la Cárcel Distrital.

5.3.3 Dirección de Seguridad

La Dirección de Seguridad–creada en 1996[38] por la primera administración de Mockus y modificada, en 2001,[39] en sus funciones durante la segunda administración de Mockus es responsable de apoyar a la Subsecretaría en la formulación de políticas de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadana; de igual manera diseña y formula proyectos y programas de prevención de delitos, contravenciones y problemas de convivencia y seguridad ciudadana. Asimismo, es responsable de prestar apoyo técnico a las alcaldías locales en la formulación de proyectos y programas de seguridad ciudadana, siguiendo los lineamientos que para el efecto señale el Secretario de Gobierno. Participa con la Policía Metropolitana en la identificación de líneas generales de diseño, formulación, seguimiento, evaluación y control de proyectos y programas genéricos o específicos de prevención y control en seguridad ciudadana que deban ser ejecutados por ella, siguiendo las pautas que para el efecto señale el despacho del Secretario de Gobierno y/o la Subsecretaría. Asume y coordina la consecución de información de seguridad ciudadana cualitativa y cuantitativa, incluyendo

aquella relativa a las reacciones, posturas, propuestas y acciones de otras autoridades y de la sociedad civil. Evalúa y revisa periódicamente el impacto, la pertinencia y la oportunidad de las políticas y estrategias de seguridad ciudadana trazada por la Alcaldía Mayor y ejecutada por las alcaldías locales. Apoya el cumplimiento de las normas orgánicas de la Secretaría y de las demás disposiciones que regulan los procedimientos y trámites administrativos internos, respondiendo por aquéllas que tengan relación directa con la Dirección. Evalúa periódicamente y hace cumplir el convenio establecido con la Nación para el manejo de la Cárcel Distrital.

5.3.4 Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia

Esta Dirección –también creada en 1996 durante la primera administración de Mockus y reformada en sus funciones, en 2001, durante la segunda administración de Mockus[40]– está encargada de proponer a la Subsecretaría políticas que faciliten la promoción de los derechos humanos, el acceso ciudadano a la justicia y la garantía de derechos y libertades individuales. Elabora y presenta a la Subsecretaría pautas y orientaciones técnicas que coadyuven a definir e identificar las líneas a seguir en materia de promoción de derechos humanos, acceso ciudadano a la justicia y garantía de derechos y libertades individuales en el Distrito Capital. Capacita sobre derechos humanos a los servidores públicos del Distrito, las alcaldías locales y la ciudadanía. Diseña, formula y ejecuta proyectos y programas para la implantación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los ámbitos institucional; escolar y a nivel comunitario. Responde por el sistema de información que facilite la toma de decisiones en materia de acercamiento, realización y seguimiento de la gestión de la justicia en el Distrito Capital. Evalúa y revisa periódicamente el impacto, la pertinencia y la oportunidad de las políticas y estrategias de acceso ciudadano a la justicia trazadas por la Alcaldía Mayor y por las Alcaldías Locales. Apoya el cumplimiento de las normas orgánicas de la Secretaría y de las demás disposiciones que regulan los procedimientos y trámites administrativos internos, respondiendo por aquéllas que tengan relación directa con la Dirección.

5.3.5 Dirección de la Cárcel Distrital

A través de esta Dirección, que hace parte de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobierno desde 1969[41] y que obtuvo el carácter de "División de la Cárcel Distrital" en 1995[42] durante la primera administración de Mockus, y cuyas funciones fueron redefinidas en 2001, durante la segunda administración de Mockus,[43] cumple las funciones de albergar a personas que hayan infringido la ley penal con el fin de readaptarlos a la sociedad, de acuerdo con las normas del régimen penitenciario y el Plan de Desarrollo del Distrito Capital en materia carcelaria, dándoles el tratamiento integral que les permita reincorporase a la sociedad. De otro lado debe brindar los mecanismos de seguridad en el interior del penal, así como velar por la protección y el cumplimiento de los derechos humanos y constitucionales de los internos. Finalmente debe observar y cumplir con las disposiciones que sobre el particular determine el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec).

5.4 Espacios de coordinación institucional de las políticas distritales de seguridad

Hay diversas instancias de coordinación institucional de las políticas distritales de seguridad, las cuales fueron previstas esencialmente desde comienzos de los años 90 en la legislación nacional (como son los Consejos de Seguridad), y retomadas por la legislación distrital. Adicionalmente a las reformas de la estructura administrativa ya indicadas, otro factor que ha contribuido significativamente al éxito de las políticas de prevención en temas de seguridad y convivencia en Bogotá, ha sido el énfasis en la seriedad y continuidad de la coordinación institucional en diferentes ámbitos y a través de diferentes comités, consejos y espacios de trabajo, convocados y liderados por los alcaldes mayores de Bogotá quienes asumieron un compromiso personal en este campo. Debe anotarse que las demás grandes ciudades de Colombia gozaban de las mismas condiciones para el trabajo institucional e interinstitucional sin embargo no parecen haber sacado el provecho que se logró en el Distrito Capital. Todas las reglamentaciones en este ámbito son complementarias a la legislación nacional que ha permitido una interacción y articu-

lación de políticas y líneas de trabajo, ejercicio en el cual el Distrito Capital ha sido especialmente proactivo.

A continuación haremos referencia a las instancias de coordinación institucional más relevantes, creadas o fortalecidas durante el período 1995-2003:

5.4.1 Consejo Distrital de Seguridad

La obligatoriedad de crear un Consejo de Seguridad a nivel de cada municipio, Departamento y Distrito fue introducida por la legislación nacional en 1991.[44] El marco legal define, para el caso concreto del Consejo Distrital de Seguridad, que este debe estar integrado por el alcalde del Distrito Capital de Santa fe de Bogotá quien lo preside; el comandante de la guarnición militar; el comandante del Departamento de Policía Metropolitana; el subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS; el delegado del procurador general de la nación; el director seccional de Orden Público y el secretario de Gobierno del Distrito Capital, quien hará las veces de Secretario del Consejo.

El Consejo Distrital de Seguridad, que tuvo una mayor operatividad y regularidad en Bogotá a partir de 1995, se reúne ordinariamente una vez al mes, y extraordinariamente cuando es citado por el alcalde, quien lo preside. Por iniciativa de cualquiera de sus miembros, el Consejo puede realizar audiencias con participación de dirigentes cívicos, gremiales y representantes de organismos comunitarios con el fin de discutir propuestas, canalizar inquietudes y escuchar iniciativas sobre situaciones que afectan la convivencia regional o local con el objeto de buscar soluciones integradas entre el Estado y la comunidad, atinentes al orden público. Son funciones del Consejo Distrital de Seguridad las siguientes:

• Elaborar o recomendar la elaboración de planes específicos de seguridad para afrontar de acuerdo con las características de los conflictos en su jurisdicción, los factores de perturbación del orden público.
• Mantener estrecha coordinación con las distintas instancias responsables del mantenimiento del orden público y con los organismos e instituciones que el gobierno ha creado para fortalecer la participación y colaboración ciudadana.

• Supervisar la ejecución de los planes de seguridad y evaluar sus resultados con el fin de adoptar los correctivos necesarios.
• Asesorar a la primera autoridad, en las situaciones específicas de alteración del orden público, para adoptar medidas correctivas que guarden estrecha correspondencia con la naturaleza y dimensión del asunto de que se trate.
• Formular recomendaciones para la preservación de los derechos humanos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos para lograr la convivencia pacífica.
• Asegurar el intercambio permanente de información entre los diversos organismos del Estado en los ámbitos nacional y local, en todo lo que tenga relación con el orden público.
• Constituir grupos de trabajo para el análisis de los problemas relacionados directa o indirectamente con el orden público interno de su jurisdicción.
• Recomendar la realización de campañas de información pública para lograr que la comunidad participe en los programas de seguridad.
• Coordinar los recursos disponibles y las acciones para combatir los fenómenos generadores de perturbación del orden público.
• Suministrar a las autoridades la información necesaria sobre situaciones referentes al orden público en sus respectivas jurisdicciones.

5.4.2 Consejo Distrital de Seguridad 'Ampliado'

Durante la segunda administración del alcalde Mockus (2001-2003) se introdujo la figura de un consejo distrital de seguridad caracterizado por una participación más amplia de personas e instituciones representativas de la ciudad y directamente involucradas con temas de seguridad y convivencia. Aunque este espacio no estaba previsto en el marco legal, tuvo una gran capacidad de convocatoria constituyéndose en un exitoso mecanismo de coordinación entre el alcalde mayor, los alcaldes locales y los comandantes de estaciones de Policía. Este Consejo fue convocado cada 3 meses y con la participación de cada uno de los 20 alcaldes locales, los Comandantes de Estaciones de Policía, representantes de las secretarías de Salud y Tránsito, los directores de Misión Bogotá, del Departamento Administrativo de Bienestar Social, Acción Comunal y representantes del Comando del Ejército de la localidad de Sumapaz y de la Decimotercera Brigada. El promedio de asistencia estuvo cerca a las ochenta personas.[45] Estos consejos iniciaban

con la intervención del alcalde mayor y una presentación sobre la situación de seguridad en Bogotá y en las localidades, en tanto que otras instancias abordaban los temas de: presencia de actores armados en Bogotá; resultados operativos de la Policía Metropolitana; situación en la zona rural Sumapaz; situación general frente al terrorismo y por último se abordaban temas varios. El alcalde mayor basaba su intervención en la información suministrada por el SUIVD y confrontando los datos con artículos de prensa relevantes, presentaba una evaluación de los indicadores criminológicos por la ciudad en su conjunto y para cada localidad.

En su presentación, el alcalde mayor típicamente unía las observaciones de detalle sobre mejora o degradación en las diversas localidades, con reflexiones sobre el papel de las instituciones frente a una situación de inseguridad (véase bloque de texto).

Liderazgo del Alcalde Mayor en el Consejo de Seguridad Ampliado

En el Consejo de Seguridad Ampliado de octubre de 2003, frente a la percepción sobre la presencia de grupos de Justicia Privada apoyados por algunos comerciantes en un sector muy frecuentado de la ciudad, el alcalde mayor Antanas Mockus decía: "Es una situación que no puede ser tolerada, todos –no solamente la administración distrital, sino con el apoyo de comerciantes, líderes comunitarios, ciudadanos– tenemos que oponernos. Esto va en contra de nuestra política. No hay nada más opuesto al Estado de Derecho que la justicia privada. Caer en esa trampa es un riesgo enorme. Es el sistema más burdo, anti-cínico., lo de contratar a otros para garantizar la seguridad privada. Las medidas a tomar son fáciles, pero absolutamente necesarias: todos los funcionarios, deben informar sobre cualquier situación anormal. Todos quiere decir las JAC (Juntas de Acción Comunal), alcaldes locales, Misión Bogotá y otros que trabajan con comunidad. Debemos continuar en el camino que hemos escogido todos y tenemos que ser eficaces …".

Son este tipo de recomendaciones, las que deben ser interpretadas y tenidas en cuenta por los diferentes actores presentes, con el propósito de tomar acciones apropiadas. Cuando, por ejemplo, el alcalde mayor, con base en las evaluaciones elaboradas por el SUIVD, proponía fortalecer la Policía Comunitaria en la localidad 10, el respectivo alcalde local en coordinación con el Comandante de la Estación de Policía correspondiente

debían tomar acciones para obtener resultados sobre este eje. Adicionalmente a la presentación del alcalde mayor, y a una serie de preguntas y respuestas, como ya se mencionó había varias presentaciones hechas por representantes de otras instancias, como son la Subsecretaría para Asuntos de la Convivencia y Seguridad Ciudadana, la Policía, el Ejército (para la zona rural Sumapaz), o un alcalde local con una experiencia particular.

Ninguna otra ciudad de Colombia hizo uso sistemático de esta fórmula durante el período estudiado (1995-2003). Es evidente que el Consejo Ampliado de Seguridad del Distrito Capital, fue un instrumento muy útil y eficaz para fortalecer la coordinación entre Alcaldías Locales y Alcaldía Mayor en el tema seguridad, al mismo tiempo que permitió crear una conciencia de que todos los funcionarios debían responder al mismo reto (reducir la inseguridad y promover la convivencia), al cual cada localidad tendría que aportar su grano de arena. El enfoque intersectorial e integral se reflejaba en la participación de las demás Secretarías y Departamentos Administrativos.

5.4.3 Comité Distrital de Orden Público

La legislación nacional instituyó estos consejos y comités en 1991[46] previendo para cada municipio, departamento y el Distrito de Bogotá, la creación de un "Comité de Orden Público". El marco legal prevé que el Comité Distrital de Orden Público está integrado por: el alcalde del Distrito Capital; el Comandante de la guarnición militar; el Comandante de la Policía Metropolitana; el Subdirector del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS. El marco legal prevé que el Comité Distrital de Orden Público se puede reunir a solicitud de cualquiera de sus miembros y la asistencia de éstos al mismo es de carácter indelegable; a éste podrán ser invitados otros funcionarios de la administración pública que tuvieren conocimiento de utilidad para el tratamiento de los temas de orden público que se analizan en el comité. Sus funciones consisten en coordinar el empleo de la Fuerza Pública y la puesta en ejecución de los planes de seguridad.

El Comité Distrital de Orden Público no tuvo una operatividad significativa sobre el período observado, pues el Consejo Distrital de Seguridad (al cual nos acabamos de referir) cubría los temas relacionados con orden público. Sólo en contadas ocasiones el Comité de Orden Pú-

blico se reunía para tratar temas muy puntuales entre un reducido número de personas estrechamente relacionadas con el tema.

5.4.4 Consejos locales de seguridad

Al final de la Administración del alcalde Enrique Peñalosa, en 2000, se crearon los consejos locales de seguridad,[47] para 19 de las 20 localidades urbanas del Distrito Capital (no está previsto uno para la zona rural de Sumapaz). Estos consejos retomaron, para el ámbito de la localidad, las funciones del Consejo Distrital de Seguridad, en cuanto en conjunto con las autoridades locales relevantes se analizaban periódicamente la presencia de conductas que afectaban la convivencia pacífica en su jurisdicción y adoptaban planes y programas tendientes a su control. El marco legal distrital establece que estos consejos locales de seguridad están integrados por el alcalde local, quien lo preside; el comandante de la Estación de Policía correspondiente; un representante de la Junta Administradora Local, preferiblemente el encargado de los temas de seguridad que, de no existir, es elegido por el alcalde local de terna presentada por la correspondiente Junta Administradora, y, finalmente, por el coordinador de seguridad de la Alcaldía Local.

De acuerdo con los temas que se vayan a tratar, los Consejos Locales de Seguridad invitan a sus sesiones a las personas o entidades que consideren de interés para su desarrollo, como pueden ser los miembros del sector comercio, transporte y asociaciones barriales. Dicha invitación podrá hacerse siempre y cuando, así lo considere la mitad más uno de sus miembros. El marco legal prevé que sesionan en las instalaciones de la Alcaldía Local, de manera ordinaria una vez por mes, de ser posible en la primera semana y de forma extraordinaria cuando sobrevengan hechos que afecten de manera notoria la localidad. De acuerdo con la norma, la asistencia de los miembros a las sesiones de los Consejos Locales de Seguridad es obligatoria e indelegable. Son funciones del Consejo Local de Seguridad:

• Diseñar el plan de seguridad anual para la localidad.
• Presentar el plan de seguridad ante el Fondo de Desarrollo Local y la Unidad Ejecutiva Local con el fin de prever los recursos necesarios para su implantación.

• Analizar mensualmente en forma cualitativa y cuantitativa la situación de seguridad de la respectiva localidad.
• Adoptar las medidas pertinentes desde lo local encaminadas al control de la actividad delictiva o contravencional en su jurisdicción.
• Proponer a las autoridades del orden Distrital medidas específicas que se consideren pertinentes para contrarrestar la problemática de inseguridad
• Coordinar y asesorar programas y proyectos que desde lo local busquen incrementar la seguridad.
• Efectuar encuentros con la ciudadanía para la identificación de los problemas de convivencia y seguridad.
• Generar espacios de acercamiento con la comunidad para conocer de primera mano la evaluación que ésta hace de las acciones emprendidas.
• Presentar a la Secretaría de Gobierno por conducto de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, un informe anual sobre los resultados del Plan de Seguridad diseñado en la Localidad, con evaluación de los aciertos y desaciertos del mismo.
• Intercambiar información con los demás Consejos Locales de Seguridad con el fin de analizar las medidas adoptadas y los resultados obtenidos y así potenciar su efectividad a través de un trabajo coordinado para el control de la actividad delictiva y contravencional.
• Mantener informado al Secretario de Gobierno sobre la situación de seguridad en la Localidad.
• Las demás que determine la ley.

Las localidades de Suba, Chapinero, Kennedy, Usaquén, Tunjuelito, Los Mártires y Santa Fe, convocaban en el período 2000-2003 con una gran regularidad los consejos locales de seguridad, donde formulaban también planes de seguridad local y les daban gran relevancia para la toma de decisiones en materia de convivencia y seguridad.[48]

5.5 Plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia

En 2003, a finales del segundo período de Antanas Mockus, se tomó la decisión de elaborar un Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia.[49] El Plan Maestro consolida el proceso de institucionalización de las políticas de seguridad y convivencia que

había venido desarrollándose desde 1995 en el Distrito Capital, como hemos mostrado en este capítulo. El Plan Maestro se constituye entonces en un documento altamente estratégico, y que es a la vez una especie de 'herencia' y un plan de directivas concretas para las futuras administraciones de la ciudad en el tema seguridad.

El Plan fue fruto del trabajo coordinado durante el año 2003 entre el alcalde mayor, la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en coordinación con la Policía, el sector Justicia y otras instituciones relevantes. Recordamos que la idea de Planes Maestros sectoriales fue introducida en Bogotá para los temas de alcantarillado y vial desde los años cuarenta (véase Capítulo 1) y retomada de manera seria por las alcaldías de Mockus y Peñalosa como un instrumento de planificación racional.

El objeto central del Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia es el de ofrecer un instrumento de planificación, que desarrolla y complementa el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del Distrito Capital[50] en lo que corresponde a la ubicación de los equipamientos,[51] la administración, gestión y control de los servicios de seguridad, justicia y defensa; con el fin de garantizar la prestación, cobertura y accesibilidad adecuadas a esos servicios en todo el territorio del Distrito Capital. No se trata solamente de un instrumento de planificación urbanístico de instalaciones y espacios físicos en los cuales deban funcionar dependencias relacionadas con la seguridad, la justicia o la defensa, sino también de introducir con claridad líneas precisas de política frente a estos temas fundamentales, los respectivos liderazgos y formas de coordinación entre ellos. En concreto el Plan Maestro busca:

• Divulgar y motivar al ciudadano sobre el cumplimiento voluntario de normas y la corresponsabilidad en el logro de estos objetivos.
• Promover el uso de los mecanismos de resolución pacífica de conflictos y garantizar el acceso a la justicia.
• Disminuir los niveles de violencia y criminalidad procurando la oportuna, eficaz y permanente intervención de fuerza pública para garantizar la seguridad ciudadana.
• Proteger la población, la infraestructura de servicios públicos y los recursos básicos para asegurar la sostenibilidad de Ciudad-Región y generar la capacidad requerida para la atención de emergencias.

• Facilitar el acceso a la justicia formal a través de la redefinición de sus equipamientos y de la efectividad de mecanismos alternativos para la resolución de conflictos.
• Minimizar la demanda penitenciaria a través de la prevención y resolución pacífica de conflictos y garantizar el cumplimiento de las funciones de la pena.
• Optimizar los recursos fiscales, físicos y espaciales para el cumplimiento del Modelo Integral.
• Contribuir a la consolidación social de las comunidades y a la construcción del Modelo Territorial desconcentrado para la Ciudad Región, ubicando y consolidando los equipamientos como parte integrante y factor de estructuración de las Centralidades Urbanas en el Distrito Capital y de los Polos de Desarrollo de la Ciudad-Región.

El Plan Maestro identifica 7 áreas relacionadas con la prestación de los servicios de seguridad ciudadana, defensa y justicia. Estas áreas son: prevención, disuasión e inteligencia; resolución pacífica de conflictos; atención de emergencias; coerción; investigación; judicialización; penalización y resocialización En cada una de esas áreas establece políticas estrategias y equipamientos específicos, que recogen la experiencia de los últimos años.

Este Plan puede ser consultado en la página web del SUIVD: www.suivd.gov.co, así como en la página oficial de la Alcaldía Mayor de Bogotá, www.bogota.gov.co. Como ya se explicó, el Plan es esencialmente una propuesta de consolidación de políticas que se definen con base en las lecciones aprendidas con las políticas de seguridad y convivencia implementadas durante el período 1995-2003; sin embargo, no ha sido un factor crucial en la mejora de la seguridad sobre el período aquí considerado.

5.6 Contribuciones del Concejo Distrital frente al tema de seguridad

El Concejo Distrital de Bogotá –y en general a los concejos municipales– cumplen con una gama de atribuciones administrativas, las cuales van desde determinar la estructura de la administración hasta adoptar el plan

general de desarrollo económico y social y el plan de ordenamiento físico del territorio. Aunque no hay una previsión legal concreta a través de la cual se de un papel específico en materias de seguridad y convivencia, al Concejo Distrital – es claro que a éste corresponde la función central de control político. Como consecuencia, el Concejo Distrital tiene como función acompañar de manera constructiva a la Administración en la formulación, ejecución y monitoreo de una política municipal de seguridad y reducción del crimen. Es evidente que el compromiso de la Alcaldía con políticas de seguridad y convivencia en una ciudad como Bogotá se ve fortalecido en la medida en que el Concejo contribuya activamente a que la prevención de delitos, violencia y criminalidad sea prioritaria como una estrategia para mejorar las condiciones de bienestar de la población.

El Consejo Distrital está compuesto por un concejal por cada 150.000 habitantes, o fracción mayor de 75.000, elegido para un período de tres años (y de cuatro años a partir de 2004). El Concejo Distrital se reúne por derecho propio cuatro períodos al año y cada vez las sesiones duran treinta días prorrogables hasta por diez días más, a juicio de la corporación. La corporación cuenta con cuarenta concejales y tres comisiones permanentes: *Comisión del Plan de Desarrollo*, encargada de analizar con detalle asuntos como la expedición de los planes generales de desarrollo económico y social, de ordenamiento físico del territorio y sus divisiones en localidades, el plan vial y las normas orgánicas sobre planeación. *Comisión de Presupuesto y Hacienda*, que atiende lo relacionado con el plan de inversiones y los presupuestos anuales de los planes generales, las normas tributarias y fiscales, las orgánicas del presupuesto distrital y de las localidades y las relativas al endeudamiento del distrito y de sus entidades descentralizadas. Por último, *Comisión de Gobierno*, que estudia el Código de Policía y las normas sobre tránsito, la estructura de la administración central y la creación, fusión o supresión de sus entidades descentralizadas, las normas sobre los organismos distritales de vigilancia y control y la defensa del patrimonio cultural y ecológico. Esta última Comisión es la que tiene a su cargo el tema de seguridad ciudadana como parte de sus funciones.

Como hemos argumentado, un punto central en la sostenibilidad de las políticas de seguridad y convivencia es el papel que pueden jugar los alcaldes locales, en el ámbito de las respectivas localidades. La reforma

territorial interna de la ciudad, que toca temas de autonomía y alcance de las decisiones de los alcaldes locales, ha sido objeto de mucho debate, sin que el papel del Concejo sea siempre el más constructivo.[52]

Muchas de las reformas institucionales mencionadas en este capítulo fueron aprobadas por decreto y no dependían, en este sentido, del Concejo Distrital; sin embargo, no debe desconocerse el papel constructivo que éste ha desempeñado en temas como el incremento de recursos para el Fondo de Seguridad (véase más adelante) y la introducción de un nuevo Código de Policía en 2003, a través del Acuerdo 79 de 2003.

5.7 Participación ciudadana en el ámbito municipal en materia de seguridad

En Bogotá, gracias a la existencia de la descentralización interna de la ciudad en 20 Localidades con sus respectivas Alcaldías Locales, Juntas Administradoras Locales y la presencia adicional descentralizada de oficinas del Distrito, existen mayores posibilidades de acercamiento entre la ciudadanía y las instituciones distritales que en las otras grandes ciudades del país. De hecho el Estatuto Orgánico de Bogotá[53] expresamente menciona que la división territorial del Distrito Capital en localidades deberá garantizar: 1) que la comunidad o comunidades que residan en ellas se organicen, expresen institucionalmente y contribuyan al mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida, y 2) la participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, la construcción de obras de interés común y el ejercicio de las funciones que corresponda a las autoridades. Dicha participación también debe tener lugar en la fiscalización y vigilancia de quienes cumplan tales atribuciones.

Corresponde a la Dirección de Participación Ciudadana de la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, así como a la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, ambas como parte de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital, específicas responsabilidades tendientes a garantizar y promover la activa participación comunitaria en la ciudad y por tanto en aquellos asuntos que tocan temas de seguridad y convivencia ciudadana.[54] Estas políticas se desarrollan en el contexto del marco legal Colombiano que ordena o permi-

te, basado en regulaciones directamente inspiradas en la dimensión "participativa" de la Constitución de 1991, la creación, a nivel municipal, de las siguientes formas de participación ciudadana en el área de seguridad, convivencia y paz:

Tabla 1
Canales de participación ciudadana en el área de seguridad, convivencia y paz

Canal de participación	Marco legal
• **Comisión Municipal de Policía y Participación Ciudadana**: Su función principal es proponer políticas y mecanismos tendientes a garantizar una orientación ética y democrática, educativa y social en la relación policía comunidad. También está encargada de garantizar las quejas y reclamos de las personas sobre el comportamiento de la policía. Esta Comisión está presidida por el alcalde quien determina su composición previo concepto de las respectivas autoridades político administrativas.	Ley 62 de 1993 - Creación no obligatoria - Uno por Municipio.
• **Comité de Veeduría Comunitaria: "**Para la prestación de servicios comunitarios de vigilancia y seguridad privada, deberá integrarse un comité de veeduría comunitaria el cual deberá conceptuar sobre la pertinencia de autorizar dicho servicio y ejercerá una veeduría permanente sobre las actividades autorizadas."	Decreto 356 de 1994 -Obligatorio en Municipios con población superior a los 30.000 habitantes - Uno por cada Servicio Comunitario de Vigilancia y Seguridad Privada
• **Frentes de Seguridad Local:** Son organizaciones de carácter comunitario, lideradas por la Policía Nacional, que tienen como objeto promover la seguridad ciudadana y la convivencia pacifica mediante la integración de los vecinos por cuadras, sectores, barrios, conjuntos cerrados, edificios y localidades, con el objeto de contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad.	Ley 62 de 1993 - Creación no obligatoria -Se crean por calle, cuadra, edificio, etc.
• **Servicio Comunitario de Vigilancia y Seguridad Privada:** El Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada (Decreto 356 de 1994) establece que las comunidades se podrán organizar en forma cooperativa, junta de acción comunal o empresa comunitaria con el fin de proveer vigilancia y seguridad privada a sus cooperados o miembros dentro del área donde tiene asiento la respectiva comunidad.	Decreto 365 de 1994 - Creación no obligatoria - Puede haber varios.

Fuente: Ceballos, M. y Martín, G., *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia,* Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2001, p. 21.

En el Capítulo 8, sobre el proceso de fortalecimiento de la Policía Metropolitana en el período 1995-2003, retomamos con mayor detalle el tema sobre cómo el Distrito ha venido aprovechando varias de estas herramientas de participación ciudadana –previstas por el marco legal nacional– en sus políticas de seguridad.

5.8 Recursos distritales para la seguridad

Como también se explicó en el Capítulo 3, muchas de las autoridades municipales y departamentales en el país consideran que la responsabilidad frente al tema seguridad corresponde esencialmente al orden nacional. En este sentido, el destino de fondos en el ámbito local para el tema de seguridad había sido, per se, históricamente muy bajo. Bogotá no fue la excepción (no estamos considerando el destino de fondos para temas sociales, culturales, educativos, de vivienda o de infraestructura como transporte y espacio público, que por supuesto pueden tener un impacto sobre el tema seguridad). Aunque el tema del fortalecimiento de los recursos distritales destinados para el tema seguridad es discutido en el Capítulo 8 acerca de la Policía Metropolitana, aquí presentamos brevemente las responsabilidades y fuentes financieras del Distrito frente al tema de seguridad**.**

La Ley 418 de 1997, conocida como ley de orden público ordenó la creación del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, y abrió la posibilidad de que las entidades territoriales (municipios y departamentos) pudiesen crear fondos de esta misma clase en sus jurisdicciones. Lo previsto en la mencionada ley fue reglamentado en el año 2003,[55] estableciendo la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales.

Según la legislación vigente los fondos de seguridad de las entidades territoriales tienen el carácter de "fondos-cuenta", es decir, deben ser administrados como una cuenta especial sin personería jurídica. Estos fondos de seguridad, son administrados por el Gobernador o el alcalde según el caso, quienes pueden delegar esta responsabilidad en un Secretario del Despacho. Los recursos de los fondos-cuenta departamentales deberán ser distribuidos atendiendo las necesidades de seguridad en cada

jurisdicción y su inversión será determinada por los comités de orden público; para el caso del Distrito Capital será el Comité Distrital de Orden Público al que ya hicimos mención, el que se encargue de determinar dicha inversión.

Los recursos de los Fondos Territoriales (en el caso de Bogotá el Fondo Distrital) están constituidos principalmente por los ingresos que se recauden de la contribución especial equivalente al cinco por ciento (5%) de los contratos de obras públicas que se suscriban para la construcción y mantenimiento de vías de comunicación terrestre o fluvial o puertos aéreos, marítimos o fluviales o los de adición al valor de los existentes, a excepción de los contratos de concesión. Estos recursos deben ser empleados en la realización de gastos destinados a propiciar la seguridad ciudadana, la preservación del orden público.

Para dar un ejemplo concreto acerca del presupuesto destinado por el Distrito Capital en el período comprendido entre enero y diciembre del año 2003 (último año de la administración Mockus), el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá D.C., destinó la suma de 7.402.'78.967 de pesos (2,8 millones de dólares), distribuidos en los programas de cultura ciudadana, Vida Sagrada y en la creación y operación de infraestructura para mantener la presencia policial.[56]

5.9 El nuevo Código de Policía de Bogotá

Como otra importante manifestación del proceso de la institucionalización progresiva que tuvieron las políticas públicas relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana en Bogotá durante el período 1995-2003, y sin entrar en un análisis de fondo sobre su contenido y alcance, queremos hacer referencia al nuevo Código de Policía del Distrito Capital que entró en vigencia el 20 de julio de 2003.[57] Junto con el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia (2003), dejan un novedoso marco de acción en el tema de seguridad ciudadana a las futuras administraciones**.**

La reforma del Código de Policía de Bogotá se inscribe dentro del interés de las últimas administraciones de afrontar problemas de la gestión policiva en Bogotá. El nuevo Código de Policía de Bogotá, reformó el Código anterior de 1989,[58] que a su vez modificó el Código de 1962.[59] Además de estas reformas, surgieron varios intentos de concretar otras:

la Carta de Civilidad (1997) y varios proyectos de acuerdo de 2000.[60] Es claro, "que el Código de Policía es uno de los puntos sensibles de la vida pública de la ciudad y un instrumento vital para su gobierno".[61]

Se garantizó que su construcción fuera colectiva, basándose en el trabajo de entidades, autoridades distritales y representantes de la comunidad. Se llevaron a cabo reuniones interinstitucionales, para conocer de primera mano las observaciones y recomendaciones de cada una de las entidades que tienen que ver con las temáticas abordadas. También hubo reuniones con la comunidad para recoger su opinión y lograr vincularla en el proceso de concepción del nuevo Código.[62] Como aspecto común a lo largo de las discusiones a las que fueron sometidos los diferentes proyectos para reformar el Código de Policía de Bogotá, debe mencionarse la controversia que generó el saber hasta dónde iba el alcance del Concejo de Bogotá para poder expedir un código de policía en razón de la existencia del Código Nacional de Policía. La respuesta siempre fue la "de considerar que hay una competencia residual para que dentro de lo que no ha sido ocupado por el Código de Policía Nacional, lo implemente el Código de Policía de Bogotá".[63] En este orden de ideas, es al Concejo Distrital al que corresponde la expedición del Código de Policía sobre aquellos asuntos que no hayan sido agotados por la norma nacional.[64]

El Código Nacional de Policía de 1970 señala que "la policía esta instituida para proteger a los habitantes del territorio Colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan".[65] El antiguo Código de Policía de Bogotá de 1989 señalaba: "El alcalde mayor de Bogotá, como jefe superior de la policía y primera autoridad política del Distrito, deberá tener en cuenta que el fin principal de la policía es el de mantener y garantizar el orden público interno, previniendo y controlando las perturbaciones que atenten contra la seguridad, tranquilidad, salubridad, moralidad, ecología y ornatos públicos".[66] Ambos pues, estaban inscritos dentro de la tradición jurídica y normativa del sistema legislativo colombiano, en la que la policía es una actividad eminentemente administrativa cuyo objeto es la preservación de la seguridad, la tranquilidad, la moralidad y la salubridad públicas, esto es, el llamado orden público interno, para lo cual regula los derechos individuales con el fin de garantizar su ejercicio e impedir que del abuso de ellos pueda resultar daño a esos bienes colectivos.

El nuevo Código de Policía de Bogotá de 2003,[67] busca abrir el espacio a una nueva concepción de la conflictividad policiva, como en efecto lo señala el alcalde Antanas Mockus, cuando sostiene que el nuevo Código se fundamenta en tres principios básicos: el principio de la autorregulación, porque busca que el cumplimiento de las normas parta de la propia convicción y no del temor al castigo; el principio de la corresponsabilidad, porque la protección de la convivencia es un compromiso compartido entre la ciudadanía y las autoridades, y el principio de la solidaridad, porque se basa en la disposición a pensar siempre en los demás y tener en cuenta su derecho.[68]

El eje bajo el cual giró toda la propuesta del nuevo Código de Policía de Bogotá fue el de la cultura ciudadana, según los lineamientos del Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado", de la segunda administración de Mockus (véase Capítulo 4), donde la autoridad policiva, busca propiciar una mayor conjunción entre la ley, la moral y la cultura, mediante el estímulo a procesos de interregulación ciudadana.[69] Desde este punto de vista el reconocimiento e interiorización de normas culturales que se consideran deseables y que establecen límites a la acción social en medios sociales y culturales altamente heterogéneos, estimulara entonces comportamientos socialmente aceptables sin la amenaza del castigo legal, última instancia de control social, y resultara en una moral ciudadana constituida por nuevos patrones de convivencia.

De hecho, el Código de Policía de Bogotá[70] se había inscrito dentro de las primeras seis prioridades del Plan de Desarrollo Distrital "Formar ciudad", correspondiente a la primera administración del alcalde Mockus (1995-1997). En el Capítulo 4 ya se explicó que ese primer Plan de Desarrollo de Mockus privilegió la Cultura Ciudadana y que a través de ella, se esperaba obtener resultados frente al tema de seguridad ciudadana, en buena parte a través de estrategias de promoción de cambio de comportamientos (véase Capítulo 10). Sin embargo, en su segunda administración, cuando el proyecto para el Código de Policía de Bogotá fue presentado nuevamente, Mockus tenía más claro –como lo muestra su Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado"– que, además de las contribuciones a través mecanismos pedagógicos novedosos, la Ley Zanahoria, la prohibición de la pólvora y la campaña contra el porte de armas, eran exitosos no solamente por la interiorización de una norma asumida como

el resultado de su comprensión como un imperativo moral y cultural, sino también porque se apoyaban en sanciones.

Para algunos críticos, el nuevo código presenta falencias en el momento de considerarlo como un instrumento para solucionar problemas en la ciudad. Según ellos, su formulación "no se basa en un estudio objetivo de conflictividad, que jerarquice problemas y acciones; como consecuencia de la ausencia de este estudio no sería posible una comparación de lo que había antes con lo que va apareciendo con la aplicación de la herramienta, para medir así su eficacia y la de su instrumentación".[71] Además, sostienen que "ningún dato producido por las Inspecciones de Policía, las Unidades de Mediación y Conciliación, las Estaciones de Policía o el Centro de Investigaciones Criminológicas, alimentó el diseño del código habiéndose recurrido más a las "percepciones" de los funcionarios que representaban dichas entidades" y que "no hay un diagnóstico de los procedimientos de policía, en donde se señalen de manera clara cuáles son las dificultades por resolver y finalmente, hay muy pocas referencias al Código que se pretendía derogar, más allá de señalar que había que adecuarlo a la Constitución del 91 y a los nuevos contextos bogotanos, como Transmilenio y las ciclorrutas".[72]

Sin embargo, algunos de estos mismos críticos reconocen que estas falencias –por ciertas que sean– no eliminan el interés último que había detrás de la expedición del Código, el cual no era precisamente el de resolver eventuales problemas del código anterior, sino un esfuerzo de cultura ciudadana en el que se dio prioridad al objetivo de acercar la cultura a la ley. En este sentido, con la reforma al Código anterior se buscaba romper la dinámica cultural que aísla normas y prácticas. Frente a la crítica de que lo que se conoce de la conflictividad en Bogotá, sea su percepción más que sus datos, y que el Código no se construyó sobre un fiel análisis de la realidad, nos parece que el proceso participativo que se generó para discutir el proyecto de reforma del Código, fue lo suficientemente amplio y abierto para garantizar que la administración tuviera toda la información pertinente.[73]

5.10 Conclusión

El compromiso de Bogotá con el tema de la seguridad y convivencia se ha traducido en un óptimo y productivo uso de los instrumentos consti-

tucionales y legales para institucionalizar las políticas relacionadas con el tema, dentro de un esquema administrativo marcado por liderazgos y responsabilidades bien definidas y claros canales de coordinación, tanto a nivel intrasectorial como intersectorial. En este sentido, el liderazgo y la eficiencia en la gestión pública de los alcaldes Mockus y Peñalosa han sido excepcional, como lo fue también el uso estratégico que ambos hicieron de los planes de desarrollo como instrumento de gestión (véase Capítulo 4). Otras ciudades en Colombia especialmente las más grandes, no pueden argumentar que sus retrasos en estos campos se deben a limitantes de condiciones o herramientas legales para sus administraciones, pues el marco y las reglas de juego constitucionales y legales son idénticos para todas. La progresiva institucionalización de las políticas de seguridad y convivencia en Bogotá, descrita con detalle en este capítulo, quedó plasmada en un conjunto de instancias y plataformas de coordinación, así como también en el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia, y en el nuevo Código Distrital de Policía, que dejó un marco para la gestión de los temas de seguridad y convivencia, que sin duda alguna mejora sus posibilidades de sostenibilidad en el tiempo. Es evidente que en Bogotá se recurrió a esquemas de coordinación innovadores y audaces, como el Consejo Ampliado de Seguridad y los consejos locales de seguridad, que bien podrían ser un modelo para otras ciudades del país, en línea de mejorar la planificación y coordinación de sus políticas de seguridad, incluso de manera descentralizada en el interior de la misma ciudad.

Nota capitulo 5

1 Como antecedentes de descentralización en lo normativo tenemos: Ley 14 de 1983, aspectos fiscales; elección popular de alcaldes: Acto Legislativo 1 de 1986, aspectos políticos; Decreto Ley 077 de 1987, aspectos administrativos. Surge el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR).

2 Constitución Política de Colombia, artículos 1 y 287.

3 *Ibid.,* artículo 1.

4 *Ibid.,* artículo 311.

5 *Ibid.,* artículo 322. Bogotá, Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

6 Por una norma de rango constitucional (artículo 5 del Acto Legislativo 1 de 1945): "La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito especial, sin fijación al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que exige la ley. La ley

podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio; sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República".

[7] A través del Decreto 3640 del 17 de diciembre de 1954.

[8] El general Rojas Pinilla es el único presidente que en el siglo XX gobernó con carácter de 'dictador' a Colombia, sin embargo, tanto su acceso al poder como el tránsito a la democracia después de su régimen se hicieron de manera pacífica.

[9] Basándose en el Acuerdo 7 del Consejo Administrativo de Cundinamarca.

[10] La creación de las localidades ha sido un proceso que surgió a partir de 1954, cuando fueron anexados al entonces Distrito Especial de Bogotá sus municipios y se dio al alcalde mayor la facultad de nombrar alcaldes menores. Con posterioridad, las alcaldías menores se multiplicaron a partir de decisiones sucesivas del Concejo Distrital: Acuerdo 08 de 1977, artículo 1. "Alcaldías Menores. El territorio del Distrito Especial de Bogotá estará dividido en 18 zonas que recibirán la denominación de Alcaldías Menores. En cada una de ellas habrá una Administración seccional dirigida por un alcalde Menor y encargada de la preservación del orden público y de la prestación de los servicios públicos que le hayan sido asignados". Acuerdo 14 de 1983: "Se crea la Alcaldía Menor de 'Ciudad Bolívar'". Acuerdo 08 de 1987, artículo 2. "Con el fin de propiciar una mayor participación de la comunidad en la gestión y administración y en la prestación de los servicios públicos, el territorio del Distrito Especial de Bogotá estará dividido en veinte (20) zonas cuya jurisdicción coincidirá con la sectorización actual de cada Alcaldía Menor, en cada una de las cuales habrá una Junta Administradora Zonal, un alcalde zonal, y un Fondo de Desarrollo Zonal". Acuerdo 08 de 1987, artículo 3. "Las zonas adoptarán el nombre del conglomerado urbano o sector rural tradicional que caracteriza cada una actualmente, así: Alcaldías: Usaquén, Chapinero, Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo, Los Mártires, Antonio Nariño, Puente Aranda, La Candelaria, Rafael Uribe Uribe, Ciudad Bolívar, Alcaldía Rural del Sumapaz". \l «1» Acuerdo 02 de 1992, artículo 1: "De conformidad con el Artículo 46 de la Ley 1 de 1992 adóptanse veinte (20) localidades en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, con un territorio y nominación de las mismas, de conformidad con la organización zonal señalada en los acuerdos 26 de 1972, 8 de 1977, 14 de 1983 y 9 de 1986".

[11] El Distrito, beneficiario del Situado Fiscal. El mismo Acto Legislativo 1 de 1968 (artículo 182 de la codificación anterior) ordenó que Bogotá perciba una parte del porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que la ley disponga distribuir anualmente entre los departamentos, las intendencias, las comisarías y el Distrito Especial. Los recursos que por este concepto recibe le sirven para cubrir parcialmente los gastos que debe atender en materia de salud y educación.

[12] El Acto Legislativo 1 de enero 9 de 1986 dispuso:

• Los ciudadanos elegirán directamente Concejales del Distrito Especial. Era lo que venía ocurriendo, porque la norma constitucional que así lo ordenaba para todos los municipios del país se aplicaba en Bogotá.

• Esos mismos ciudadanos escogerán *al alcalde mayor de la ciudad* —que será jefe de la Administración Distrital—, *para períodos de dos años*, de tal manera, el alcalde dejó de ser agente del presidente de la República, quien sólo podrá suspenderlo o removerlo "en los casos taxativamente señalados por la ley" (cursivas nuestras).

• Remitió a la ley la expedición del estatuto del alcalde (inhabilidades, calidades, incompatibilidades, faltas, etc.) y la determinación de qué autoridad nombraría al tesorero Distrital.

• Autorizó la realización de consultas populares para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes del Distrito, previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señala la ley.

[13] Otorgado por el artículo 41 transitorio de la Constitución.

[14] Constitución Política de Colombia, artículo 322: "Bogotá, Capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político,

fiscal y administrativo será el que determine la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el Concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio".

[15] Decreto Ley 1421 de 1993, artículo 2º: Régimen aplicable. El Distrito Capital como entidad territorial está sujeto al régimen político, administrativo y fiscal que para él establece expresamente la Constitución, el presente estatuto y las leyes especiales que para su organización y funcionamiento se dicten. En ausencia de las normas anteriores, se somete a las disposiciones constitucionales y legales vigentes para los municipios.

[16] De acuerdo con el artículo 7 del Estatuto Orgánico de Bogotá, Decreto Ley 1421 de 1993, las atribuciones administrativas que la Constitución y las leyes le confieren a los departamentos se entienden otorgadas al Distrito Capital en lo que fuere compatible en el régimen especial de este último, y sin perjuicio de las prerrogativas políticas, fiscales y administrativas que el ordenamiento jurídico concede al departamento de Cundinamarca. Las disposiciones de la Asamblea Departamental y de la Gobernación de Cundinamarca no rigen dentro del Distrito Capital salvo en lo que se refiere a las rentas departamentales que de conformidad con las normas vigentes deben recaudarse en el Distrito. Asimismo las normas del Estatuto Distrital se entienden sin perjuicio de las rentas consagradas en la Constitución y la ley a favor de dicho departamento.

[17] Ley 62 de 1993 expide normas sobre la Policía Nacional, crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República. *Diario Oficial*, No. 40987, Bogotá, 12 de agosto de 1993.

[18] Decreto 1421 del 21 de julio de 1993. Dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. *Diario Oficial*, No. 40958, Bogotá, 22 de julio de 1993.

[19] Ley 136 del 2 de junio de 1994. Artículo 32. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

[20] *Ibid*.

[21] Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, 2003. Política de defensa y seguridad democrática. Bogotá, Presidencia de la República, Ministerio de Defensa. Disponible en http://www.presidencia.gov.co/documentos/seguridad_democratica.pdf. Numeral 60: A nivel regional, las autoridades integrarán consejos de seguridad, que tendrán un comité asesor compuesto por académicos, empresarios y miembros de la sociedad civil para estudiar políticas públicas de seguridad, aportar conocimientos e implementar soluciones. A nivel local, consejos distritales y municipales de seguridad, en coordinación con el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, supervisarán la implementación de las políticas en las áreas de su jurisdicción.

[22] Ley 72 de del 29 de noviembre de 1926. Sobre facultades al municipio de Bogotá. *Diario Oficial*, No. 20360, Bogotá, 29 de noviembre de 1926.

[23] Inicialmente mediante el Decreto 69 de 1999, y posteriormente modificada por el Decreto 367 del 30 de abril de 2001, el cual modifica la estructura organizacional y las funciones para algunas dependencias, en la Secretaría de Gobierno de Bogotá, Registro Distrital No. 2381, Bogotá, 30 de abril de 2001.

[24] Página web de la Secretaría de Gobierno de Bogotá: http://www.segobdis.gov.co.

[25] El Acuerdo 08 de 1977, del Concejo Distrital dividía el entonces territorio del Distrito Especial de Bogotá en 18 zonas que recibían la denominación de Alcaldías Menores. En cada una de ellas había una administración seccional dirigida por un alcalde menor y encargada de la preservación del orden público y de la prestación de los servicios públicos que le fueren asignados. Posteriormente el Acuerdo 14 de 1983, del Concejo Distrital, creó la Alcaldía Menor de Ciudad Bolívar. En 1987, mediante el Acuerdo 08 del Concejo Distrital y con el

fin de propiciar una mayor participación de la comunidad en la gestión y administración y en la prestación de los servicios públicos, el territorio del Distrito Especial de Bogotá se dividió en veinte zonas (artículo 2), cuya jurisdicción coincidiría con la sectorización de cada Alcaldía Menor. Véase nota pie de página 10.

[26] El Decreto 476 de 1996 fue subrogado por el decreto 485 del mismo año, a su vez reformado por el Decreto 712 de 1998, el cual fue de nuevo subrogado por el Decreto 69 de 1999, finalmente reformado por el Decreto 367 de 2001. En todos estos decretos las alcaldías locales están bajo la subordinación de la Secretaría de Gobierno, desde la creación misma durante la primera administración de Mockus (Decreto 476 de 1996) de la Subsecretaría de Asuntos Locales y Desarrollo Ciudadano, de la cual hacía parte la Dirección de Alcaldías Locales.

[27] El Acuerdo 29 de 1993 Dicta normas sobre el Consejo Distrital de Justicia, sobre las inspecciones de Policía y sobre otras materias de policía (7 de diciembre de 1993), artículo 1.

[28] Decreto 908 del 19 de septiembre de 1969. Reorganiza la Secretaría de Gobierno Distrital. Bogotá, 19 de septiembre de 1969.

[29] Acuerdo 11 del 17 de noviembre de 1987. Crea el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias en el Distrito Especial de Bogotá. Decreto 657 del 25 de octubre de 1994, prohíbe la prestación de servicios domiciliarios y la construcción de inmuebles en zonas de alto riesgo del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. Registro Distrital No. 898. Bogotá, 31 de octubre de 1994 y Decreto 951 del 30 de diciembre de 1994, reestructura la Alcaldía Mayor-Secretaría de Gobierno del Distrito Capital y establece las funciones de sus dependencias. Registro Distrital No. 926. Bogotá, 30 de diciembre de 1994.

[30] Decreto 382 del 18 de julio de 1995. Determina la estructura interna y establece las funciones de las dependencias de la Secretaría de Gobierno de Santa Fe de Bogotá, D. C. Registro Distrital No. 995. Bogotá, 31 de julio de 1995.

[31] Decreto 367 del 30 de abril de 2001. Artículo 10. Modifica la estructura organizacional y las funciones para algunas dependencias, en la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D. C. Registro Distrital No. 2381. Bogotá, 30 de abril de 2001.

[32] Decreto 908 del 19 de septiembre de 1969. Reorganiza la Secretaría de Gobierno Distrital. Bogotá, 19 de septiembre de 1969.

[33] Éstos son los procesos a que se refiere el numeral 9 del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993. Dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Bogotá, *Diario Oficial*, No. 40958, 22 de julio de 1993.

[34] Acuerdo 29 del 7 de diciembre de 1993, artículo 1. Dicta alguna norma sobre el Consejo Distrital de Justicia, sobre las inspecciones de Policía y sobre otras materias de policía. Bogotá, 7 de diciembre de 1993.

[35] Decreto 382 del 18 de julio de 1995. Determina la estructura interna y establece las funciones de las dependencias de la Secretaría de Gobierno de Santa Fe de Bogotá, D. C. Registro Distrital No. 995. Bogotá, 31 de julio de 1995.

[36] Decreto 367 del 30 de abril de 2001. Artículo 16. Modifica la estructura organizacional y las funciones para algunas dependencias, en la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D. C. Registro Distrital No. 2381. Bogotá, 30 de abril de 2001.

[37] Modificado por el Artículo 4 del Decreto 451 del 1 de noviembre de 2002. Traslada las funciones de las Comisarías de Familias. Registro Distrital No. 2743. Bogotá, 11 de noviembre de 2002.

[38] Mediante el Decreto 476.

[39] Artículo 17, Decreto 367 del 30 de abril de 2001. Modifica la estructura organizacional y las funciones para algunas dependencias, en la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D. C. Registro Distrital No. 2381. Bogotá, 30 de abril de 2001.

[40] *Ibid.*

[41] Basándose en el Decreto 908 de 1969.

[42] Basándose en el Decreto 382 de 1995.

[43] Artículo 19, Decreto 367 del 30 de abril de 2001. Modifica la estructura organizacional y las funciones para algunas dependencias, en la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D. C. Regis-

tro Distrital No. 2381, Bogotá, 30 de abril de 2001.

[44] Decreto 2615 del 19 de noviembre de 1991. Reorganiza los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los consejos regionales de seguridad, se faculta a los gobernadores para autorizar la conformación de los consejos municipales de seguridad y se crean los comités de Orden Público. *Diario Oficial*, No. 40168, Bogotá, 20 de noviembre de 1991.

[45] Información según observaciones de Gerard Martin a un Consejo Distrital Ampliado de Seguridad, segundo semestre 2003.

[46] Artículo 12, Decreto 2615 del 19 de noviembre de 1991. Reorganiza los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad, se faculta a los gobernadores para autorizar la conformación de los Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público. *Diario Oficial*, No. 40168, Bogotá, 20 de noviembre de 1991.

[47] Decreto 665 del 11 agosto de 2000. Crea los Consejos Comunales de Seguridad en Santa Fe de Bogotá, D. C. Registro Distrital No. 2206. Bogotá, 11 de agosto de 2003.

[48] Entrevista con Sonia Cardona, ex asesora de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana

[49] Decreto 503 del 30 de diciembre de 2003. Adopta el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D. C. Registro Distrital No. 3017. Bogotá, 30 de diciembre de 2003.

[50] Decreto 619 del 5 de abril de 2000. Efectúa un ajuste en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 2000. *Diario Oficial*, No. 43969, Bogotá, 11 de abril de 2000.

[51] Espacio o edificio destinado a proveer a los ciudadanos de los servicios sociales de carácter formativo, cultural, de salud, deportivo recreativo y de bienestar social y a prestar apoyo funcional a la administración pública y a los servicios urbanos básicos de la ciudad.

[52] Artículo 12, Decreto 1421 del 21 de julio de 1993. Dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. *Diario Oficial,* No. 40958, Bogotá, 22 de julio de 1993.

[53] Artículo 60, Decreto 1421 del 21 de julio de 1993. Dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. *Diario Oficial*, No. 40958, Bogotá, 22 de julio de 1993.

[54] Artículos 14 y 18, Decreto 367 del 30 de abril de 2001. Modifica la estructura organizacional y las funciones para algunas dependencias, en la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D. C. Registro Distrital No. 2381. Bogotá, 30 de abril de 2001.

[55] Mediante el Decreto 2093 de 2003.

[56] Decreto 132 del 29 de abril de 2003. Ajusta la suspensión del presupuesto de gastos e inversiones. Registro Distrital No. 2860, Bogotá, 29 de abril de 2003.

[57] Basándose en el Acuerdo 79 de 2003.

[58] Basándose en el Acuerdo 18 de 1989.

[59] Basándose en el Acuerdo 36 de 1962.

[60] Proyectos de Acuerdo 105 y 106 de 2000.

[61] Bromberg, P. y otros, *Ideología y política en Bogotá. El proceso del Código de Policía,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá-Secretaría, 2003.

[62] Existe una posición bastante crítica sustentada, entre otros, por el ex alcalde Paul Bromberg, respecto de la dimensión participativa del proceso de deliberación del Código de Policía de Bogotá, según la cual éste obedeció más a una negociación de intereses con algunos grupos de presión en la ciudad, que a un proceso al final del cual pudiera afirmarse que el código sea el catálogo de las "reglas que las bogotanas y los bogotanos quieren darse a sí mismos para vivir en armonía". Afirmación hecha por el alcalde Mockus, la cual es considerada como exagerada por Bromberg. En Bromberg y otros, *op. cit.*

[63] *Ibid*.

[64] Numeral 18 Decreto 1421 del 21 de julio de 1993. Dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá. *Diario Oficial*, No. 40958, Bogotá, 22 de julio de 1993.

[65] El artículo 1º del Decreto 1135 de 1970.

[66] El artículo 2º del Acuerdo 18 de 1989.

[67] Promulgado por el Concejo Distrital a través de la Acuerdo 79 del 20 de enero de 2003

[68] Acuerdo 79 del 20 de enero de 2003. Código de Policía de Bogotá, Registro Distrital No. 2799 (20 de enero de 2003), pp. 5 y 6.

[69] Mockus, A. *Armonizar ley, moral y cultura: cultura ciudadana prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997,* ponencia en la conferencia Diálogos sobre Coexistencia Cívica. Chile, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, 1999.

[70] Se presentaron proyectos de cambio del Código de Policía para Bogotá en la primera administración de Mockus, los cuales no fueron aprobados.

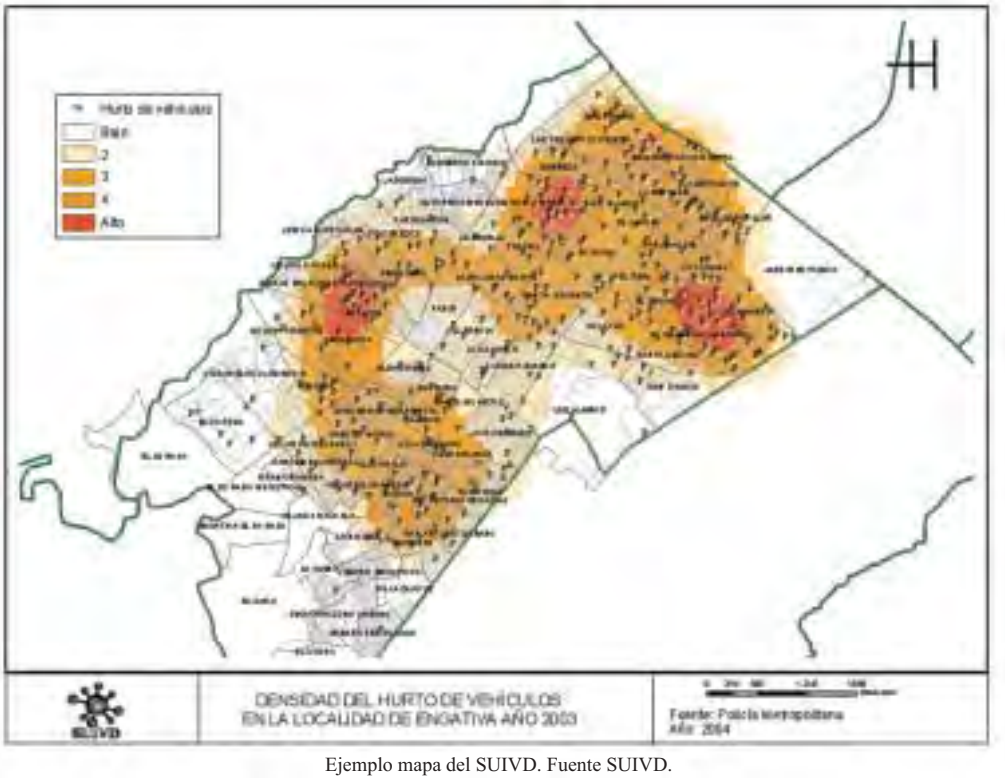
[71] Bromberg y otros, *op. cit.*

[72] *Ibid.*

[73] *Ibid*.

Capítulo 6

EL SISTEMA UNIFICADO DE INFORMACIÓN DE VIOLENCIA Y DELINCUENCIA DE BOGOTÁ (SUIVD)



Ejemplo mapa del SUIVD. Fuente SUIVD.

Una política municipal seria de prevención y reducción de criminalidad necesita de un sistema de evaluación y monitoreo georreferenciado sobre eventos como homicidios, lesiones, y hurtos –al cual se puedan sumar lesiones fatales y no fatales en accidentes de tránsito– que permita hacer análisis para la toma de decisiones y el desarrollo de intervenciones que contribuyan a reducir los índices de delito y violencia. En Bogotá, la introducción y uso estratégico del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD)[1] –presentado en este capítulo– ha sido un factor esencial para el éxito obtenido en la reducción de tasas de criminalidad en la ciudad de Bogotá en el período 1995-2003.

En la primera parte de este capítulo, se da una mirada al SUIVD y a su historia institucional desde su creación en el interior del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), hasta su transferencia y consolidación al interior de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, en la Secretaría de Gobierno Distrital. En la segunda parte[2] de este capítulo se hace referencia a las siete entidades, del nivel nacional y distrital, responsables de la captura de información sobre variables relacionadas con eventos relevantes para el tema de seguridad y se muestra cómo vienen siendo utilizadas por diferentes entidades en el Distrito –tanto por el SUIVD como por otros instrumentos de monitoreo y evaluación– para definir políticas de seguridad y convivencia. En la última parte se muestra cómo el SUIVD se ha convertido en un generador de conocimiento nuevo en temas de seguridad, en parte a través de su propia producción y en parte a través de estudios contratados externamente por la Secretaría de Gobierno, para profundizar sobre temas específicos en los cuales las administraciones han puesto especial interés.

Con este capítulo completamos la segunda sección del libro sobre el fortalecimiento de los instrumentos de gestión en temas de seguridad ciudadana, utilizados en la ciudad de Bogotá en el período 1995-2003, del cual hacen también parte el Capítulo 4, sobre planes de desarrollo, y el Capítulo 5, sobre fortalecimiento institucional y normativo.

6.1 Prevenir basándose en el uso estratégico de la información

La creación del SUIVD fue resultado directo de la concreción operativa de las prioridades de los alcaldes Mockus y Peñalosa, frente al tema de seguridad ciudadana y convivencia, y es consistente con un modelo de administración pública basado en metas y resultados claramente identificados a través de indicadores precisos. Durante el período 1995-2003, tanto Mockus como Peñalosa, hicieron de la creación y el uso estratégico de bancos de datos e información, una herramienta fundamental para el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de sus políticas públicas. El esquema de diseño y toma de decisiones con base en indicadores fue implementado primero en el sector de planeación, durante la administración Mockus, y progresivamente expandido a los demás sectores de la administración, en particular a los de finanzas, transporte y movilidad, educación, y mantenimiento del espacio público y de los parques. La creación de los bancos de datos se refleja también en un esfuerzo más amplio durante el mismo período, para fortalecer el conocimiento en el interior y en el exterior de la administración, acerca de la ciudad (véase Capítulo 15).

6.2 Historia institucional del SUIVD

La iniciativa de organizar un sistema de información sobre criminalidad y delincuencia en Bogotá tuvo algunos antecedentes en Colombia. Este sistema se realizó en el contexto de políticas nacionales para fortalecer bancos de datos sobre diferentes dimensiones de las violencias y conflictos que el país enfrentó, en particular a partir de las administraciones de los presidentes Virgilio Barco y César Gaviria. La importancia de hacerle seguimiento y conocer mejor los hechos de la violencia es explícita en la *Estrategia nacional contra la violencia* del gobierno de César Gaviria, en 1991; en el Programa Presidencial "Seguridad para la gente", de 1993; en la Ley 62 de 1993 (Organización de la Policía Nacional y del sistema nacional de participación ciudadana), y en el Decreto Ley 2188 de 1995 del Ministerio de Justicia (seguridad ciudadana).

Según Antanas Mockus, la creación del sistema en Bogotá se inspiró también en la experiencia exitosa del Programa Desarrollo, Seguridad y Paz (Desepaz), en la ciudad de Cali, desarrollado por el alcalde y médico salubrista, Rodrigo Guerrero (1992-1994), quien desde un enfoque de epidemiología de la violencia creó el sistema de vigilancia epidemiológica. Este sistema, desarrollado en la ciudad de Cali, contenía información sobre violencia y criminalidad y permitió la revisión y homogeneización de variables de diversas instituciones esenciales para el análisis y la toma de decisiones de política que eran difundidas en un boletín semanal. El enfoque epidemiológico, aplicado al tema de seguridad en Cali, se caracterizó por tener las siguientes etapas: (1) definición del problema y recolección de datos confiables; (2) identificación de las causas y los factores de riesgo; (3) desarrollo y puesta a prueba de intervenciones, y (4) análisis y evaluación de la efectividad de las acciones preventivas de la violencia.[3] El innovador programa Desepaz no tuvo continuidad durante las siguientes administraciones en Cali; sin embargo, mediante la Universidad del Valle, a través del Instituto Cisalva, Cali ha logrado dar continuidad al análisis epidemiológico de la violencia en la ciudad.

En Bogotá, el SUIVD fue creado en 1995, durante la primera alcaldía de Antanas Mockus, en el interior del Observatorio Urbano, el cual hacía parte del Instituto Distrital de Cultura y Turismo, con el propósito de vigilar diferentes dimensiones de la cultura ciudadana. El Observatorio Urbano concentró sus actividades en tres áreas: violencia y delincuencia, calidad de vida y consumo cultural. El objetivo principal del componente violencia y delincuencia fue el de recoger y analizar información estadística criminológica periódica y confiable, de tal forma que se contara con la capacidad de mostrar de manera objetiva la evolución de los diferentes fenómenos relacionados con la violencia y delincuencia en la ciudad, en apoyo a la Consejería de Seguridad de la Alcaldía Distrital (véase Capítulo 5).

De hecho, la Consejería ya había puesto en marcha un proceso de consolidación de la información sobre datos de muertes violentas, lesiones personales y hurtos (a personas, de vehículos, de motos, a establecimientos comerciales, a residencias y a entidades financieras), con participación de la Fiscalía –regional Bogotá–, del Instituto Nacional de

Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML), de la Policía Metropolitana y de la Personería Distrital, para analizar conjuntamente los criterios y métodos de recolección y clasificación de la información recogida por cada una de ellas.

Lo anterior permitiría encontrar fórmulas de unificación, sistematización y optimización de los datos. Posicionar este sistema de información en el interior del Observatorio del Conflicto Urbano –es decir, en el interior de la Administración Distrital– tenía como justificación adicional lograr que la consolidación de la información fuera producida por una institución 'neutral', no comprometida directamente en la intervención sobre los fenómenos observados.

Con el objeto de generar información concreta para la definición de política, se produjo el primer boletín informativo en 1995. De esta manera, el sistema de información estadística iba permitiendo a la primera administración de Mockus, realizar un seguimiento continuo de los principales indicadores de la inseguridad en la ciudad.

En sus inicios, el sistema contó con escasos recursos humanos y técnicos para su funcionamiento –el *software* era poco apropiado y los recursos humanos eran limitados, ya que contaban solamente con un ingeniero de sistemas y un analista–; no obstante, el Observatorio logró constituirse rápidamente en un centro de recolección y consolidación de la información proporcionada por el INML sobre muertes violentas, dada su capacidad técnica de establecer científicamente las causas de la muerte y por la Policía Metropolitana, sobre los otros delitos de mayor impacto. De esta manera, se avanzó en la georreferenciación por localidad de los datos obtenidos y en la incorporación de indicadores adicionales, de modo que al finalizar la primera administración de Mockus se contaba con un sistema de información alfanumérico y de información gráfica, con procedimientos establecidos de intercambio de información y la producción sistemática de un Boletín de Violencia.

Paralelamente a este proceso, la Secretaría Distrital de Salud creó en 1995 un sistema distrital de vigilancia de lesiones de causa externa, con el objeto de hacer seguimiento a las lesiones de tránsito, desde los servicios de urgencias de los hospitales en la ciudad. Asimismo, en 1996 se creó por decreto el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa,[4] con el objetivo de:

> Utilizar la información sobre lesiones de causa externa producida por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, la Consejería de Seguridad y el Observatorio de Cultura Ciudadana con miras a unificar la información y el análisis de tendencias y proponer medidas de manejo, control y prevención que busquen disminuir la violencia y la accidentalidad en el Distrito Capital. (artículo 2)

En este comité participaban la Alcaldía Mayor (secretarías de Gobierno, Salud y Tránsito), el INML, la Policía Metropolitana y el Fondo de Prevención Vial. Como se explica en otra parte de este informe (véase Capítulo 5), el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa se constituyó en un usuario crucial de la información producida por el SUIVD, para hacer propuestas de política al alcalde mayor.

Fue basándose en estos procesos de recolección de información complementados con análisis y propuestas de política pública como la administración de Antanas Mockus comenzó a promover por primera vez programas y campañas de prevención, como la hora zanahoria, la reglamentación del uso de casco y chaleco en motociclistas, el control a horarios para menores, entre otras políticas (véase Capítulo 11).

La Consejería de Seguridad sería transformada en la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, por el alcalde Antanas Mockus en 1996 (Decreto 476), y la encargó de la toma de decisiones en materia de seguridad y convivencia (véase Capítulo 5), para fortalecer su institucionalización como parte integral de la Secretaría de Gobierno. La dirección de la Subsecretaría fue asumida por Hugo Acero, quien había sido consejero de Seguridad durante la primera administración de Mockus, y posteriormente nombrado como subsecretario durante su segunda administración, lo que generó una excepcional continuidad gerencial del tema.

En este período se aprovecharon recursos del crédito otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el mejoramiento del tema seguridad y convivencia en Bogota,[5] en especial para el fortalecimiento del SUIVD. Se introdujo entonces un nuevo sistema de consolidación de información, con tecnología de punta y profesionales formados en inves-

tigación. Durante la administración de Peñalosa y la segunda administración de Mockus, el SUIVD se fortaleció, se tecnificó y se amplió, mejorando la conexión en red con entidades nacionales y distritales, como el INML, la Policía Metropolitana, la Policía de Tránsito y las localidades.[6]

6.3 Objetivos del SUIVD

El SUIVD busca profundizar en el conocimiento de la ciudad sobre las diferentes manifestaciones de violencia y delincuencia, a través del análisis periódico de la información proveniente de las entidades fuente de información, y el desarrollo de investigaciones específicas que le permitan a las autoridades competentes definir políticas públicas y tomar decisiones sobre la adopción de nuevas estrategias para su control. Los objetivos específicos del sistema son:

• Consolidar la información que sobre delitos de impacto social y otras manifestaciones de violencia produzcan diferentes entidades del orden distrital y nacional.
• Posibilitar y participar en procesos de intercambio de información, tecnología y conocimientos que permitan su fortalecimiento.
• Mejorar la comprensión de la violencia y la delincuencia en Bogotá y en sus distintas localidades, a través de la investigación permanente.
• Promover y desarrollar eventos que posibiliten análisis sobre los cuales se puedan diseñar estrategias para abordar la violencia y la inseguridad en las grandes ciudades, reflexionar sobre políticas locales, nacionales y distritales y conocer modelos exitosos de intervención.
• Orientar la formulación de políticas públicas, la focalización de intervenciones y el seguimiento de las acciones en seguridad y convivencia.
• Divulgar información sobre seguridad y convivencia a través de medios de comunicación.

La oportunidad y la pertinencia de la información suministrada por el SUIVD se reflejan en los siguientes aspectos:

• Entrega actualizada de información estadística a la administración permitiendo la toma decisiones para la formulación y ejecución de políticas

públicas de seguridad y convivencia, así como el establecimiento de metas para la administración distrital en términos de disminución del delito, por sectores de la ciudad, grupos de edad, etc.

• Preparación de insumos para el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa, que hace recomendaciones de política pública al alcalde. El Comité reúne regularmente funcionarios del Instituto Nacional de Medicina Legal, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Tránsito, la Secretaría de Gobierno, la Policía Metropolitana de Bogotá, el Fondo de Prevención Vial, la Secretaría de Educación y otras instituciones que trabajan en la ciudad con temas de riesgo, haciendo análisis de cifras del SUIVD y definiendo recomendaciones. La alcaldía traduce estas recomendaciones –en coordinación con el Consejo Distrital de Seguridad– en intervenciones concretas para la Policía Metropolitana de Bogotá y demás entidades.

• Generación de insumos y asistencia técnica para los comités locales de seguridad –que operan en cada una de las 19 localidades urbanas de Bogotá–. Estos comités, en coordinación con el Alcalde Local, el Comandante de Estación de Policía, representantes de las juntas administradoras locales (JAL), y el Coordinador Local de Seguridad se encargan de definir decisiones de intervención, en coordinación con la Alcaldía Mayor –a través de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana–. El SUIVD elabora cada tres meses un documento síntesis por localidad sobre su situación de seguridad, con resultados por evento, porcentajes y circunstancias por delito, en relación con el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de desarrollo distrital.

• Brinda información oportuna sobre cualquier acontecimiento en el momento en que sea solicitado por el Alcalde Mayor, la Secretaría de Gobierno o miembros del Gabinete Distrital, Concejo Distrital, autoridades gubernamentales nacionales y todas aquellas que soliciten información.

• El SUIVD también es accesible a través de Internet www.suivd.gov.co, aunque parte de su información está reservada para las entidades relevantes. Además de la página web, para difundir información y comunicarse con la ciudadanía el SUIVD cuenta con: boletines mensuales sobre temas específicos; publicaciones trimestrales como "Localidades Seguras", información sobre seguridad en cada localidad; y boletines semes-

trales con información consolidada de análisis sobre la situación de violencia y delincuencia en Bogotá. Mensualmente el Observatorio publica un documento llamado "Bogotá Segura" en el cual analiza un tema específico de interés ciudadano como hurto de automotores, lesiones comunes, victimización de los jóvenes, entre otros.
• Otras instituciones que monitorean la ciudad, como son la Veeduría Distrital, la Cámara de Comercio de Bogotá, el Programa "Bogotá Cómo Vamos", en general se apoyan en los datos del SUIVD para hacer análisis y formular recomendaciones frente al tema de seguridad.

6.4 Fuentes de información sobre criminalidad y accidentalidad disponibles en el Distrito Capital

Existen esencialmente siete fuentes de información disponibles para la administración distrital sobre eventos de violencia y delincuencia, de las cuales pasamos a describir sus características básicas:

• Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses - Centro de Referencia Nacional sobre Violencia
•Centro de Investigaciones Criminológicas (CIC) de la Policía Metropolitana de Bogotá
• Secretaría Distrital de Tránsito. Subsecretaría Operativa
• Secretaría Distrital de Salud (División de Salud Pública)
• Inspecciones de Policía
• Unidades de Mediación y Conciliación (UMC)
• Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS)

El uso que las diferentes instituciones del Distrito hacen de la información generada por estas fuentes es muy variado, y depende esencialmente de las necesidades definidas por cada entidad y de la capacidad de gestión y uso de la información por parte de cada una de ellas. Debe entonces hacerse una clara distinción entre la producción de información por fuentes primarias y el uso que se hace de dicha información por parte de las diferentes entidades del Distrito, en particular el SUIVD, tema tratado a continuación.

6.4.1 Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses-Centro de Referencia Nacional sobre Violencia

El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INML)[7] es una entidad gubernamental adscrita a la Fiscalía General de la Nación, con la función de ser auxiliar de la justicia en Colombia. El centro de referencia nacional sobre violencia (en el INML), cuenta con un sistema de información que recoge, consolida, procesa y analiza la información proveniente de todos los puntos de atención de INML en el país. El centro inició su funcionamiento en 1995 y tiene tres tipos de cobertura: (i) Distrital para el caso de Bogotá, (ii) Regional de acuerdo con la división y estructura administrativa regional del Instituto y (iii) Nacional. El objetivo es ofrecer información analizada con indicadores de violencia y accidentalidad, generada por el sistema médico forense colombiano para apoyar la construcción de políticas públicas de prevención de violencia. El sistema de información recoge todas las actividades realizadas en el ejercicio forense en las Unidades Locales. Se considera que la cobertura es de toda la población, pero se aclara que sólo se conoce aquello que es remitido al INML por parte de las autoridades competentes.[8]

Tabla 1
Eventos que registra el INML

Muertes violentas	Lesiones	Otros eventos
Homicidios	Lesiones personales por terceros	Registros de desaparecidos
Suicidios	Lesiones por violencia intrafamiliar	y N. N.
Tránsito	Lesiones por maltrato infantil	Registros especiales de
No intencionales	Lesiones por eventos de tránsito	laboratorio
(accidentales)	Lesiones por abuso sexual	

Fuente: INML.

La periodicidad de la recolección de información es diaria, pero la entrega al Distrito es mensual. En la Tabla 2 se presentan las variables que registra el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y que constituyen una fuente importante de información para el SUIVD. A partir de esta información registrada por el INML, esta entidad ha podido construir alrededor de 15 variables las cuales aporta como

información al SUIVD en el marco del convenio establecido entre el INML y la Secretaría de Gobierno Distrital (de la cual depende el SUIVD). Estas variables están relacionadas con muertes violentas, pero no con lesiones, ya que el SUIVD utiliza como fuente para "lesiones" los datos del CIC de la Policía Nacional, como se explica más adelante.

Tabla 2
Variables que registra el INML

Sociodemográficas	Tiempo	Lugar	Circunstancias del hecho	Otras
• Edad • Sexo • Estado Civil • Ocupación • Nacionalidad	• Hora • Fecha	• Dirección del hecho en el cual ocurrió la lesión; • Zona del hecho (urbano\rural); • Tipo de lugar	• Mecanismo de muerte o lesión (arma); • Tipo de agresor; • Móvil del hecho	• Recibió atención médica; • Días de hospitalización; • Diagnóstico topográfico; • Alcohol en sangre; • Signos especiales de torturas

Fuente: INML.

En términos de capacidad institucional y técnica el INML tiene procedimientos establecidos para la captura y registro de información. En relación con las *muertes,* parte de la información se sistematiza desde su captura. La Secretaría de Gobierno Distrital, tiene dos funcionarios en comisión en Medicina Legal recogiendo información en la morgue (alguna información entra directamente por parte de los forenses que hacen las necropsias y el resto a través de los funcionarios en comisión). La información de muertes requiere para su captura actividades de: un técnico forense, el forense directamente y los profesionales en comisión. Para los *lesionados,* una secretaria de Medicina Legal, recibe los oficios para los dictámenes, recoge parte de la información y el perito forense la completa. Sólo cuando se hacen dictámenes basados en historias clínicas la información entra sistematizada directamente, de lo contrario, se diligencian formatos especiales que luego se consolidan y sistematizan.

La información que no es directamente sistematizada es necesario digitarla en la base de datos de Medicina Legal. La información relacionada con las muertes la sistematizan los funcionarios de la Secretaría de Gobierno. Una vez registrada en la base de datos, en archivos planos es enviada a la Secretaría de Gobierno Distrital. El análisis que hace Medicina Legal sobre la información que reúne tanto a escala distrital como nacional es principalmente descriptivo, de frecuencias univariadas y con algunos cruces de variables, para esto cuenta con un equipo de 10 profesionales y técnicos en la sede nacional (otros seis están en las seis regionales de Medicina Legal en el país). Como parte de la política distrital de fortalecimiento del SUIVD, la Secretaría de Gobierno Distrital ha entregado en comodato a Medicina Legal, recursos informáticos y de comunicación.

6.4.2 Centro de Investigaciones Criminológicas (CIC) de la Policía Metropolitana de Bogotá

La Policía Nacional de Colombia desde finales de los años sesenta viene trabajando en la recolección de datos sobre el delito. A finales de la década de los setenta se creó el Centro de Investigaciones Criminológicas (CIC),[9] el cual procesa información relacionada con delitos y contravenciones y elabora estudios criminológicos que sirven de insumo a las entidades formuladoras de políticas. El CIC tiene un equipo de trece personas, y depende de la Seccional de Policía Judicial (SIJIN) que hace parte de la Policía Metropolitana de Bogotá. La información de todas las SIJIN del país alimenta a la Dirección de Policía Judicial (DIJIN). El CIC de Bogotá inició su funcionamiento en 1993 y tiene cobertura Distrital. Su objetivo es brindar información estadística confiable para la toma de decisiones e investigar sobre el comportamiento de los factores que inciden en la criminalidad en Bogotá. El sistema de información tiene base poblacional, es decir se registran los delitos establecidos en el Código Penal sucedidos en el Distrito Capital, conocidos por la entidad a través de las oficinas de denuncias y contravenciones, del teléfono 112 o Centro Automático de Despacho (CAD), y por las unidades de reacción inmediata de la Fiscalía (URI). Los eventos que registra la SIJIN, están relacionados con los delitos que se encuentran tipificados en el Código Penal como:

• *Muertes:* homicidios; no intencionales (accidentales).

• *Otros delitos de mayor impacto:* en particular, lesiones personales, violencia sexual, violencia intrafamiliar, terrorismo, secuestro, extorsión, hurto de vehículos y motos, hurto a establecimientos bancarios, hurto a residencias, hurto a establecimientos comerciales, hurto a personas.

El CIC tiene un convenio con la Alcaldía de Bogotá, para intercambio de información, sin embargo como ya se había mencionado no aporta la de muertes al SUIVD, sólo la relacionada con lesiones y hurtos. No obstante, en la medida en que el CIC también registra información relacionada con muertes, se ha establecido que funcionarios del CIC y Medicina Legal se reúnan semanalmente a revisar la información y precisar las diferencias. Esta información en todo caso no se unifica totalmente pues la Policía Nacional no cubre Sumapaz, zona bajo la responsabilidad del Ejército.

Tabla 3
Variables recolectadas por el CIC para eventos relacionados con muertes violentas y lesiones

Eventos	Variables socio-demográficas	Variables de tiempo	Variables de lugar	Variables (circunstancias)
Muertes violentas y lesiones	• Edad • Sexo • Ocupación • Escolaridad	• Fecha de los hechos • Hora de los hechos • Fecha del levantamiento (Muertes) • Hora del levantamiento (Muertes)	• Lugar de hechos (Dirección barrio y localidad) • Sitio del hecho (Casa, bar, vía pública, etc.)	• Tipo de arma • MóvilTipo de agresor • Número de agresores • Presencia del capturado

Fuente: CIC y Policía Metropolitana de Bogotá.

Existen tres tipos de variables registradas por el CIC: variables para eventos relacionados con muertes violentas y lesiones (Tabla 3), variables recolectadas en el caso de violencia intrafamiliar, abuso sexual (son idénticas a las mencionadas en Tabla 3, además del parentesco de la

víctima con el agresor y días de incapacidad médico-legal, y variables para hurtos (Tabla 4).

Tabla 4
Variables principales recolectadas por el CIC para hurtos

Vehículos y motos	Fecha y hora de los hechos Lugar del hecho (dirección, barrio, localidad, etc.) Tipo de vehículo Marca Perpetrado con violencia (S/N) Vehículo asegurado (S/N) Modalidad: arma utilizada en el hecho (cuando aplica), perpetrada con violencia (S/N)
Residencias y establecimientos comerciales	Fecha y hora de los hechos Lugar del hecho (dirección, barrio, localidad, etc.) Tipo de bien robado Perpetrado con violencia (S/N) Monto ($) Asegurado (S/N) Arma utilizada en el hecho o modalidad (fuego, blanca) Medios (intimidación, sustancia tóxica [escopolamina], palancas, llaves maestras)
Hurtos simples	Fecha y hora de los hechos Lugar del hecho (dirección, barrio, localidad, etc.) Tipo de bien robado Perpetrado con violencia (S/N) Cuantía ($) Asegurado (S/N)

Fuente: CIC y Policía Metropolitana de Bogotá.

En cuanto al método de recolección de información, procesamiento y análisis del CIC: La captura de la información es *diaria,* pero la entrega al SUIVD es *semanal*, a menos que se requiera alguna información puntual en un día específico. El CIC se alimenta de la información que proviene de las denuncias y los hechos que son conocidos por las oficinas de denuncias y contravenciones que existen en las estaciones de la Policía Metropolitana, en el aeropuerto El Dorado y en la terminal de transporte

terrestre (véase Capítulo 8 sobre Policía Metropolitana), por el centro automático de despacho marcando 112 y por las URI de la Fiscalía.

Para el caso de las *muertes*, se utilizan en Bogotá tres organismos que cumplen funciones de policía judicial: la SIJIN en el sector norte, el departamento administrativo de seguridad (DAS) en el centro y el cuerpo técnico de investigaciones de la Fiscalía General de la Nación Seccional Bogotá (CTI) en el sur. Estos diligencian las actas y entregan la información a la Fiscalía.

La sistematización de los datos es realizada por los digitadores CIC, quienes los envían a la DIJIN por fibra óptica y a la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de un sistema de antenas de interconexión inalámbrica. El *análisis* de la información es descriptivo y comparativo con el período anterior. También se hacen cruces y correlaciones entre variables, así como proyecciones del crimen a futuro. A nivel nacional, el CIC realiza la divulgación de información a través de los siguientes medios:

• *Revista de Criminalidad,* publicación anual desde 1958.[10]
• *Fascículo de Criminalidad,* publicación mensual.
• *Boletín de Criminalidad.*
• Análisis de los departamentos de Policía.
• Suministro de estadísticas de criminalidad respondiendo a requerimientos oficiales o particulares.
• Análisis criminológicos sobre diferentes temas.
• Presentaciones sobre diversos temas dirigidas a miembros de la Policía Nacional.

6.4.3 Secretaría Distrital de Tránsito (Subsecretaría Operativa)

La Secretaría Distrital de Tránsito[11] es una entidad dependiente de la Alcaldía de Bogotá, con la función de orientar, regular y operar el tránsito en el área metropolitana. El sistema de información de la Subsecretaría Operativa inició su funcionamiento en 1998 y tiene como objetivo el análisis de las causas de los accidentes y la determinación de los sitios de mayor concentración de los mismos, con el fin de orientar estrategias de prevención. La Secretaría de Tránsito no dispone de publicaciones, pero realiza informes mensuales orientados al uso interno de la misma Secretaría.

La Secretaría Distrital de Tránsito se encarga de registrar toda la información relacionada con los eventos de tránsito proveniente de los agentes que regulan éste en la ciudad, quienes hacen parte de la Policía Metropolitana. Desde el año 2002 la Secretaría Distrital de Tránsito comparte información con el SUIVD con base en un convenio firmado con la Secretaría de Gobierno Distrital.

Tabla 5
Eventos registrados por la Secretaría Distrital de Tránsito

Eventos de tránsito	Variables (registradas en planillas de accidentes de tránsito, instrumento utilizado en todo el país)
• Muertes	• Identificación del evento (accidente con muertos, lesionados o sólo daños)
• Lesiones	
• Accidentes con sólo daños	• Fecha y hora de los hechos
• Infracciones de tránsito	• Dirección de los hechos
	• Identificación de los vehículos y las víctimas (nombre, sexo, edad, cédula, marca, tipo de vehículo, placas, tarjeta de propiedad, etc.)
	• Identificación vías (tramos, intersección, iluminación, estado de la vía, humedad, visibilidad, etc.)
	• Víctima (pasajero, conductor, elementos de seguridad, etc.)
	• Croquis del accidente

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Tránsito (SDT).

La captura de la información es *diaria,* pues los agentes de tránsito tienen 24 horas para reportar los eventos que atienden. El sistema se alimenta de la información de las 25 unidades móviles de tránsito de que dispone la Secretaría. Para el caso de las *muertes y lesiones,* los agentes deben entregar los informes a la Fiscalía y esta información es luego recuperada como parte de las estadísticas del CIC de la Policía, lo cual puede retrasar la actualización de la información. Para el *resto de eventos* se dispone de la información de las planillas. La sistematización se hace permanentemente a medida que ingresan los informes. El *análisis* de la información, es descriptivo y comparativo con el mes anterior. Finalmente, se hace una georreferenciación mediante el mapeo de los eventos, determinando los sitios de mayor concentración de accidentes.

6.4.4 Secretaría Distrital de Salud (División de Salud Pública)

Existen dos sistemas de información que se coordinan desde la Secretaría Distrital de Salud:[12] el sistema de vigilancia epidemiológica de violencia intrafamiliar (SIVIM), y el sistema de vigilancia de lesiones de causa externa.

El SIVIM inicia su funcionamiento en 1999; su área de cobertura es el Distrito y cuenta con unidades notificadoras al igual que sucede con el resto de eventos (y enfermedades) de notificación obligatoria. El objetivo, es contribuir a la orientación y desarrollo de políticas públicas en materia de promoción del buen trato y prevención del maltrato a poblaciones en condición de vulnerabilidad (principalmente mujeres, menores de edad y ancianos).

Tabla 6
Eventos que registra el SIVIM

Eventos	Variables
• Todas las formas de violencia intrafamiliar • Delitos sexuales	• Identificación (nombre, apellidos, identificación) • Edad y sexo de la víctima • Fecha de atención • Escolaridad • Conformación familiar • Situación especial de la víctima (gestante, discapacitado, habitante de la calle) • Situación de violencia (física, emocional, sexual, económica, abandono, negligencia) • Lugar de ocurrencia • Caso nuevo o repetido • Sexo y edad del agresor • Relación con el agresor • Uso de drogas o alcohol por el agresor • Lugar de ocurrencia del hecho • Síntomas y signos • Atención brindada • Observaciones

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, SIVIM.

La *periodicidad* de la recolección de información es diaria. El reporte se hace de forma discriminada. Los casos de abuso sexual o violencia que ponen en peligro la vida de la víctima son de notificación inmediata y el resto se hace de manera mensual. Existe una ficha de registro que es diligenciada principalmente por instituciones de salud.

Para 2003 se contaba con 105 unidades notificadoras con la participación de 22 hospitales de niveles I, II y III de la red pública, aunque también participaba la red privada en forma parcial. También hacen parte de la notificación, las instituciones prestadoras de servicios de salud (de los niveles I, II y III), algunas organizaciones no gubernamentales e instituciones educativas. Todas reportan a una Empresa Social del Estado (ESE) de nivel I en su respectiva zona; los coordinadores de epidemiología de las ESE digitan la información y la envían en disquetes a la Secretaría Distrital de Salud. La información es difundida a través boletines epidemiológicos y anuarios estadísticos de la Secretaría de Salud.

El *sistema de vigilancia de lesiones de causa externa* desde instituciones de salud nace en 1996, pero presenta una crisis en el año 2000, cuando se nota un gran subregistro y baja calidad en los datos. En 2000, se realiza un rediseño del sistema y del formato. En 2003 contaba con 80 unidades notificadoras entre entidades de niveles I, II y III. Este sistema recibe la información desde los servicios de urgencias de hospitales y centros de salud. Aunque ya con un formato unificado, el proceso de su aplicación y la digitación de la información están aún construyéndose, de manera que todavía no está consolidado como un sistema de vigilancia; sin embargo es una herramienta potencial para la vigilancia de lesiones laborales, accidentes en el hogar e intentos de suicidio.

6.4.5 Inspecciones de Policía

Las Inspecciones de Policía dependen orgánicamente de la Secretaría de Gobierno Distrital, (Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia), como se menciona más adelante en el Capítulo 10 del presente libro, las Inspecciones de Policía, además de sus funciones propias sirven como instrumentos para abrir espacios de convivencia y conciliación en la comunidad, así como para lograr una "desjudicialización" de los conflictos, e incluso contribuyen a la prevención de los mismos. En

efecto, las inspecciones se encargan de prevenir, conciliar y resolver los conflictos que surgen de las relaciones entre vecinos y todos aquellos problemas que afectan la tranquilidad, la seguridad, la salud, la movilidad y el espacio público de los ciudadanos. En Bogotá existen actualmente 18 secretarías generales y 44 inspecciones de policía, distribuidas en las localidades, con excepción de La Candelaria la cual por su reducida área comparte las de Santa Fe y Sumapaz donde la función es asumida por 3 corregidurías. Las funciones que desempeñan las inspecciones de policía están ampliamente descritas en el Capítulo 10, y están relacionadas con el manejo de contravenciones, querellas, despachos comisorios, planes de acción en tanto que las secretarías generales atienden conciliaciones antes de iniciarse el proceso de policía (asuntos conciliables: el amparo al domicilio, perturbaciones, uso de servidumbres, humedades, grietas, obstrucciones, cambios de guarda, corte de servicios, etc.). Los eventos que registran las inspecciones de policía son:

• Número de orientaciones en resolución de conflictos.
• Número de contravenciones de Policía.
• Número de querellas policivas (decomisos, basuras, problemas con animales, ocupación de espacio público, etc.).
• Actividades por localidad (planes de acción).

Las inspecciones de policía poseen formatos en los cuales registran todas las actividades, pero sólo se sistematiza el número total de actividades por evento. Debido a su gran volumen, no se sistematizan las variables de manera individual, sino solamente el número de actividades en indicadores. La *periodicidad* de la recolección de información es diaria, pero se envía un reporte mensual a la Secretaría de Gobierno (Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia). Las inspecciones reportan a las secretarías generales y éstas al nivel central. Poseen *plantillas* en Excel a través de las cuales se recoge la información. El *análisis* es de tipo cuantitativo según el reporte de actividades y de tipo cualitativo según la problemática especial de cada localidad o unidades de planeamiento zonal (UPZ). Cada UPZ tiene varios barrios y cada localidad tiene varias UPZ. La información es difundida a través de informes mensuales.

6.4.6 Unidades de Mediación y Conciliación (UMC)

Las Unidades de Mediación y Conciliación (UMC) son dependencias de la Secretaría de Gobierno, orgánicamente ubicadas bajo la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia. Estas dependencias fueron creadas en diciembre de 1998, funcionan de manera descentralizada –en 2003 existían 12 UMC– y son una forma alternativa para la solución de conflictos. Como se explica con detalle en el Capítulo 12 sobre Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos, su *objetivo* principal es ofrecer a la ciudadanía acceso directo a los mecanismos de resolución alternativa y pacífica de conflictos, buscando generar espacios de participación comunitaria y programas y procesos de convivencia que sean incluidos en los planes de desarrollo e inversión local y conformar y asociar redes comunitarias que cuenten con herramientas concretas de comunicación e intervención. Las UMC ofrecen los siguientes servicios (véase Capítulo 12):

• Orientación profesional en las áreas jurídica y social, a las personas y grupos de personas presentes en la comunidad.
• Capacitación a través de programas y talleres de convivencia dirigidos al manejo de conflictos de carácter individual, familiar y grupal.
• Coordinación y gestión interinstitucional para promover la convivencia ciudadana.
• Acompañamiento y coordinación al proceso de Conciliadores en Equidad.
• Mediación en conflictos intergrupales e interpersonales como alternativa en la resolución pacífica de los conflictos.
• Formación de Mediadores Comunitarios.
• Investigación en conflictividad local.
• Conformación y apoyo a redes comunitarias.

Los eventos que registran cada una de las 12 UMC son los siguientes:

• Problemas relacionados con los arrendamientos (80% del total de conciliaciones).
• Problemas laborales.
• Conflictos entre vecinos.

• Conflictos entre la familia.
• Otros.

Las variables registradas se presentan en la siguiente Tabla:

Tabla 7
Variables que registran las 12 unidades de mediación y conciliación

Identificación	Escolaridad
• Número registro o caso	• Ocupación
• Nombre	• Resultado de la conciliación
• Edad (agrupada) y sexo	• Procedencia
• Dirección, teléfono, barrio	• Tipo de atención
• Dirección del conflicto	• Tipo de conflicto

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno Distrital.

La *periodicidad* de la recolección de información es diaria, pero se envía un reporte mensual a la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia, de Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. En cuanto al método de recolección de información, procesamiento y análisis: los conciliadores atienden los casos y diligencian los formatos que son mensualmente enviados de manera consolidada a la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia donde se recoge la información de las 12 UMC y se sistematiza en un informe mensual, con base en un *análisis* cuantitativo y descriptivo.

6.4.7 Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS)

Existen dos sistemas de información relacionados con el tema de violencia intrafamiliar (VIF) y delitos sexuales en la ciudad: Sistema de Vigilancia Epidemiológica de Violencia y el Sistema de Información y Registro de Beneficiarios (SIRBE). El SIVIM de la Secretaría Distrital de Salud –que fue presentado anteriormente–, está en funcionamiento desde 1997, y desarrolla un sistema de vigilancia de Violencia

Intrafamiliar (VIF), con énfasis en maltrato infantil y maltrato contra la mujer. Este sistema captura la información de entidades oficiales y privadas, así como de las instituciones prestadoras de servicios de salud.

El SIRBE cuenta con la información de la problemática de los usuarios que acceden a los servicios del Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS)[13] y de las actuaciones desarrolladas por la entidad en relación con el caso respectivo (véase Tabla 8). Este sistema funciona mediante una base de datos centralizada a la cual tienen acceso todos los centros operativos locales (COL) y algunas unidades operativas tanto para la alimentación de información como para la consulta. Su implementación corresponde al objetivo del plan de desarrollo distrital de la segunda Administración Mockus, de aumentar la revelación, identificación y denuncia efectiva de casos de violencia intrafamiliar y de los delitos sexuales en un 50% y mejorar la calidad del servicio de atención de dichos casos. El objetivo del SIRBE es entonces organizar y unificar la información para el registro de casos de violencia intrafamiliar, delitos sexuales y explotación sexual en el Distrito Capital para apoyar a las instituciones y entidades en la dirección, gestión vigilancia y garantía de la calidad de la atención de las víctimas, con el objeto de orientar políticas y trazar directrices para la prestación de los servicios y las acciones que se adopten frente a esta problemática.

El método de recolección de información, procesamiento y análisis en el nivel local es responsabilidad de las instituciones que identifican posibles casos de violencia intrafamiliar, abuso, y explotación sexual de niños y niñas denominadas unidades notificadoras, las cuales remiten mensualmente la información a las Unidades Receptoras Locales (URL) del (SIVIM) de la Secretaría Distrital de Salud. Estas Unidades están ubicadas en los hospitales y remiten mensualmente la información a la Unidad Receptora Central (URC) de la Secretaría de Bienestar Social, la cual consolida la información de las 20 localidades y la envía mensualmente al SUIVD de la Secretaría de Gobierno.

El DABS a través del (SIRBE) consolida de manera mensual la información de los casos identificados en cada uno de los COL y los reporta directamente a la unidad receptora central de la Secretaría Distrital de Salud, la cual procede a alimentar el SUIVD de la Secretaría de Gobierno.

Está previsto que las instituciones que reciben las denuncias de violencia intrafamiliar y delitos sexuales como las URI de la Fiscalía, estaciones de Policía, comisarías de Familia y el Centro de Atención Integral a víctimas de delitos sexuales, reporten cada mes los casos denunciados directamente al SUIVD.

Tabla 8
Eventos que registra el SIRBE

Eventos	Información de la víctima	Variables referidas a los hechos	Variables del agresor
• Delitos sexuales • Explotación sexual • Violencia Intrafamiliar • Nombre • Apellido	• Edad • Localidad • Dirección de la residencia de la víctima. • Limitación manifiesta • Tipo de limitación • Gestante • Identificación • Fecha de atención Lugar de ocurrencia del último hecho:	• Hogar de la víctima • Vía pública • Establecimiento público • Sitio de trabajo • Sitio de estudio • Otro - ¿Cuál? Localidad Dirección de los hechos Tipo de violencia Tipo de delito • Edad • Sexo	• Relación agresor-víctima

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS).

Actualmente el sistema se encuentra en desarrollo y se está organizando la plataforma de captura, procesamiento y análisis de los datos para integrarse al SUIVD.

6.5 Características operativas del SUIVD

Desde los inicios del SUIVD en 1995, aunque las dos fuentes básicas de información siguen siendo las mismas (el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y la Policía Nacional), los eventos y las variables registradas, así como la forma de registrarlas se han ido sofisticando para profundizar en el conocimiento de la ciudad sobre las diferentes manifestaciones de violencia y delincuencia, a través del análisis periódico de la información proveniente de las entidades fuente y el desarrollo de investigaciones específicas, que le permitan a las autoridades competentes definir políticas públicas y tomar decisiones sobre la adopción de nuevas estrategias para su control. Por ejemplo, en 2003, a diferencia de 1995, Medicina Legal suministró la información de las muertes violentas según lugar del hecho, lo cual permitió georreferenciar mejor los homicidios y demás muertes violentas; de otro lado la Policía entregó información de manera desagregada conforme a las necesidades analíticas contempladas en el sistema. En la Tabla 9 se indican las 15 variables que el SUIVD recibe de Medicina Legal, así como las variables que recibe de la Policía.

Tabla 9
Eventos y variables de criminalidad y accidentalidad registrados por SUIVD

Eventos	Fuente	Variables
Homicidios	Medicina Legal	Sexo; edad; ocupación; escolaridad; nacionalidad; fecha hechos; hora hechos; dirección de los hechos; barrio de los hechos; localidad; tipo de lugar de los hechos; tipo de arma; presunto móvil
Muertes en eventos de tránsito	Medicina Legal	Las mismas variables sociodemográficas listadas por homicidios + tipo de vehículo; condición de la víctima. Tipo de accidente
Otros muertos: suicidios y muertes no intencionales (accidentales)	Medicina Legal	Las mismas variables sociodemográficas listadas por homicidios + mecanismo de muerte.

continúa

Eventos	Fuente	Variables
Otros delitos: • Lesiones personales • Hurto a personas • Hurto de vehículos • Hurto de motos • Hurto a bancos • Hurto a locales comerciales • Hurto a residencias	Policía (CIC)	*Variables registradas para todos:* Edad, sexo de la víctima, fecha, hora, sitio, lugar hechos Variables específicas: •Hurto vehículos y motos: modalidad (atraco, hurto); color; marca; asegurado (S\N) •Hurto a personas, locales y residencias: modalidad (con violencia\llave maestra\daño propiedad); cuantía; asegurado (S\N) •Lesiones personales (comunes, en accidentes de tránsito y no intencionales):Tipo de arma, modalidad, tipo de vehículo, condición de la víctima en tránsito, etc.

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, SUIVD.

El SUIVD opera entonces como una bodega de datos, soportada por procesos de extracción y validación de información en las fuentes, que es llevada a una base de datos integrada para responder a consultas de análisis dinámicos, formuladas en particular por parte de la misma administración distrital. El SUIVD ha venido invirtiendo desde su creación en la cualificación del recurso humano capacitando al equipo de trabajo. Los usuarios –en particular el Distrito mismo– pueden hacer consultas y análisis completos de manera local o remota (internet/intranet) o análisis limitados, de acuerdo con la metodología actual para las temáticas que ya están incorporadas. Con el SUIVD, el Distrito se ha dotado, desde 1995, de una herramienta esencial para monitorear y analizar la situación de criminalidad en la ciudad, como también lo fue para Nueva York la implementación del COMSTAT.

Los recursos para el fortalecimiento institucional del SUIVD –con apoyo de recursos del BID– fueron en particular destinados a la tecnificación de los equipos, responsabilidad que asumió la Secretaría de Gobierno, adquiriendo nuevas unidades de cómputo y el software adecuado para la producción de la información georreferenciada y la intercomunicación entre las partes; en este sentido no solamente el SUIVD ha recibido beneficios, pues otras entidades como el Centro de Referen-

cia Nacional sobre Violencia (CRNV) del INML, y el CIC de la Policía Metropolitana, las cuales actúan como fuentes primarias del SUIVD también se han visto beneficiados en consecuencia.

En el SUIVD, la recolección de información se hace de manera periódica, semanal para los delitos aportados por la Policía y mensual para la de muertes, proveniente del Instituto Nacional de Medicina Legal. La información ya viene digitada y se ingresa como archivos planos en el sistema. Allí se introducen los datos previa depuración, transformación e integración a una bodega de datos y se tienen listos para el análisis.

Con la información generada por el sistema se elaboran reportes semanales y mensuales, a través de los cuales se hace seguimiento a las metas trazadas en el plan de desarrollo, los cuales sirven de insumo para el Consejo de Seguridad Distrital (véase Capítulo 5). Los informes van dirigidos al Alcalde Mayor y a los alcaldes locales y contienen recomendaciones de política. Los reportes trimestrales analizan la información en mayor detalle, ya que ésta va dirigida al Consejo de Seguridad Ampliado, al cual asiste buena parte del gabinete distrital, así como los alcaldes locales y los comandantes de estaciones de la Policía Metropolitana. El informe trimestral es revisado previamente con el Subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana y utilizado para realizar una monografía por localidad con respecto a las metas fijadas. Con la información semestral se produce un boletín y anualmente se realiza una publicación de mayor análisis.

El SUIVD genera información para realizar, cada tres meses, análisis especiales de zonas críticas. A través del mapeo de los eventos y un análisis de contextos, se delimitan áreas para desarrollar estrategias de "zonas especiales" o de "rápida recuperación", para intervenciones integrales en las cuales participen no solamente los organismos de seguridad, sino todas las entidades prestadoras de servicios públicos, educación, bienestar social, etc. con miras a atender los problemas de manera integral (véase Capítulo 8) y monitorear el impacto de la intervención.

Como puede verse en la Tabla 10, existen eventos y variables disponibles que en la actualidad no son capturados por el SUIVD, de allí la importancia de continuar trabajando en su fortalecimiento y en el mejoramiento de su capacidad de almacenamiento de datos. En el año 2003 para responder a los nuevos requerimientos de información, se inició un

proceso para vincular el sistema a varias fuentes de información: al Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), con el propósito de alimentar el sistema con información sobre violencia intrafamiliar suministrada a través de las comisarías de familia; a la Unidad de Atención Integral a la Población de Desplazada, para contar con datos sobre desplazados forzados ubicados en el Distrito; a las unidades de mediación y conciliación, para obtener información relacionada con información sobre conflictos comunitarios; y a la Secretaría Distrital de Salud, para alimentar el sistema con información sobre intentos de suicidio. Como puede notarse, el SUIVD se caracteriza por realizar un trabajo interinstitucional, que se ve reflejado en la firma de convenios donde se establecen compromisos precisos frente a las políticas de seguridad distrital con distintas entidades relevantes.

Tabla 10
Eventos y variables no registrados por SUIVD (2003)

Eventos no Registrados	Variables disponibles pero no registrados por el SUIVD
Muertes (homicidio)	Agresores, alcohol, signos de tortura, número de muertos en el mismo hecho (2, 3, más)
Muertes (tránsito)	Medidas de seguridad y tramos viales
Suicidios y muertes no intencionales	Factores precipitantes, intentos anteriores

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, SUIVD.

La Tabla 11 muestra los datos que estaban previstos para ser incluidos a diciembre de 2003 como parte de la ampliación del sistema, encontrándose en "prueba de consistencia".

Tabla 11
Eventos en proceso de inclusión en el SUIVD (diciembre de 2003)

Eventos	Fuente / alimentador	Variables
Violencia intrafamiliar Delito sexual	El sistema de vigilancia está siendo manejado por el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS).	

continúa

Eventos	Fuente / alimentador	Variables
	Se alimentará de la información de las Comisarías de Familia. En Bogotá las comisarías de familia ya no pertenecen a la Secretaría de Gobierno, sino al DABS.	
Intento de suicidio	Sistema de vigilancia de causas externas, coordinado por la Secretaría de Salud. En diciembre de 2003 tenía la plataforma de datos lista para ingresar al SUIVD.	
Lesiones de causa externa	A futuro y la fuente son los hospitales del Distrito, que igual hacen parte del sistema de vigilancia de causas externas.	
Accidentalidad vial (incluyendo choques simples)	Secretaría de Tránsito.	Vigilar muertes, lesiones y daños.
Desplazamiento forzado		
Conflictividad comunitaria		

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, SUIVD.

Obviamente, las variables producidas por las siete fuentes de información anteriormente descritas, no son exclusivamente utilizadas por el SUIVD. Otras entidades distritales disponen de esta información para planificar, implementar, monitorear y evaluar políticas y programas en distintos sectores a nivel distrital. En el contexto de este estudio no ha sido posible hacer una evaluación exhaustiva del uso que dan otras entidades del Distrito a la información señalada; sin embargo, en la Tabla 12 se hace un resumen de la forma en que dichas entidades utilizan la información sobre violencia y delincuencia en el diseño de sus políticas y la promulgación de medidas concretas.

Aunque el uso de la información puede variar en el interior de cada una de las dependencias distritales, y puede presentar fallas o errores en dicha utilización, es indudable el avance institucional logrado frente al manejo y utilización de la información en Bogotá desde 1995, proceso en el que otras ciudades y gobiernos del nivel intermedio en Colombia

no han logrado avanzar. Sin duda alguna uno de los factores de éxito de las administraciones distritales durante el período 1995-2003 ha sido el uso de la información para el diseño y ejecución de las políticas públicas, en particular en el tema de convivencia y seguridad ciudadana.

Tabla 12
Uso de la Información de los sistemas de información de violencia y delincuencia en la ciudad de Bogotá

Fuente de información	Entidades distritales que utilizan la información	Información utilizada para	Algunas de las políticas distritales de seguridad implementadas con apoyo en la información
CRNV Medicina Legal (Entidad de orden nacional)	• Alcalde • Secretaría de Gobierno • Secretaría de Tránsito • Secretaría de Salud • Fondo de Previsión Vial • Policía • Bienestar Social • Universidades • Público en general • Medicina Legal (Distrital)	• Orientación de recursos y servicios • Orientación de políticas • Cultura de la información	• Prohibición de pólvora (véase capítulo "Comportamientos") • Hora Zanahoria y Rumba Sana (véase capítulo "Comportamientos") • Obligatoriedad del uso de casco y chaleco para motociclistas • Lineamientos distritales del programa presidencial Haz Paz (véase capítulo "Población vulnerable")
CIC Policía Nacional	• Alcalde • Secretaría de Gobierno • Consejo de Seguridad. • Universidades • Empresas de vigilancia • Administrado-res de conjuntos	• Comités de vigilancia de la Policía • Planificar acciones en el interior de localidades • Identificación de zonas de riesgo	• Desarme (véase capítulo "Comportamientos") • Hora Zanahoria • Control de pólvora • Aumento y ubicación de CAI (véase capítulo "Policía") • Creación del grupo antiterrorista (véase capítulo "Antiterrorismo") • Programa Zonas Seguras (véase capítulo "Policía")

continúa

Fuente de información	Entidades distritales que utilizan la información	Información utilizada para	Algunas de las políticas distritales de seguridad implementadas con apoyo en la información
	residen. • Policía Metropolitana	• Prioridad de recursos • Evaluación de políticas implementadas	• Fortalecimiento de la Policía: vehículos, comunicaciones, capacitación (véase capítulo "Policía") • Incremento de Recursos del Fondo Distrital de Vigilancia (véase capítulo "Policía")
Secretaría Distrital de Tránsito	• Secretaría de Tránsito • Alcalde • Policía Metropolitana • Secretaría de Gobierno	• Comité operativo de la Se cretaría (peatones, ciclistas, motos etc.) • Distritos operativos de tránsito	• Escuelas itinerantes (para peatones, ciclistas, motociclistas, automovilistas) • Actividades educativas colectivas: ciclopaseos, caminatas (véase capítulo "Comportamientos") • Control y sanción: lugares específicos • Estrellas negras (véase capítulo "Comportamientos"). • Pico y Placa, Día sin Carro, integrar red "ciclorrutas" (véase capítulo "Espacio Público")
SIVM Secretaría Distrital de Salud	• COVES Distritales, Concejo Distrital de atención a víctimas • Comité de lesiones de causa externa.	• La política distrital de salud mental incluyó VIF y maltrato	• Decreto 440, dentro del plan de gobierno, tiene como objetivo la protección de la niñez
Causas Externas Secretaría Distrital de Salud	• COVES Distritales, Consejo distrital de atención a víctimas • Comité de Lesiones de causa externa.	• Organización de servicios de atención de urgencias en hospitales (IPS)	• Ninguna reportada
Inspecciones de policía (Institución distrital)	• Alcalde • Secretaría de Gobierno (DHAJ)	• Información usada como insumo para los planes de	• Planes de desarrollo • Cierre de carboneras (contaminación de la ciudad por la preparación artesanal de carbón)

continua

Fuente de información	Entidades distritales que utilizan la información	Información utilizada para	Algunas de las políticas distritales de seguridad implementadas con apoyo en la información
	• Inspectores policía • Planificadores locales	desarrollo • Recuperación de parques • Problemática de vendedores ambulantes	• Espacio público
UMC (Institución distrital)	• Alcalde • Secretaría de Gobierno (DHAJ) • Planificadores locales	• Información usada como insumo para los planes de desarrollo	• Estrategias alternas de acercamiento de la justicia al ciudadano y mediación conflictos
SUIVD Subsecretaría de asuntos para la seguridad y la convivencia.	• Alcalde • Consejo distrital de Seguridad • Secretaría de Gobierno • Alcaldes locales • Comandante de la Policía Metropolitana • Comandantes de las localidades • Concejo Distrital	• Generar información actualizada y confiable, y profundizar el conocimiento sobre los delitos de impacto social y otras manifestaciones de violencia en la ciudad.	• Muchos de los programas de la Alcaldía Mayor en materia de seguridad y convivencia han sido en parte diseñados, así como monitoreado e evaluado con base en la información de SUIVD.

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, SUIVD.

Con el tiempo, el SUIVD, además de su función de registro de datos y de divulgación de los resultados, fue convirtiéndose en una instancia de análisis de la información y presentación de propuestas y recomendaciones al Consejo de Seguridad Distrital, por lo cual el sistema empezó a requerir de espacios de coordinación interinstitucional en los cuales se validara de manera periódica la información generada por el mismo. Fue así como se creó el Comité interinstitucional con las funcio-

nes de reunirse de manera regular una vez por mes para validar y actualizar la información suministrada al Sistema con el propósito de actualizarlo, hacer seguimiento al comportamiento de los delitos en la ciudad, generar alertas sobre el incremento de los mismos, servir como instancia de coordinación para la generación del boletín mensual y analizar las posibilidades de crecimiento del sistema en variables, delitos y fuentes.

Gracias a esta coordinación ha sido posible la visibilización de nuevos temas de importancia pública, que han conducido a la inclusión de nuevas categorías: violencia intrafamiliar, intento de suicidio, delitos sexuales, desplazamiento forzado, accidentalidad vial, conflictos comunitarios.

El SUIVD reporta su información al Consejo de Seguridad Distrital, al Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa, al Concejo Distrital, así como a varias entidades distritales y a diferentes comités u observatorios, entre otros el Observatorio de Vivienda, el Comité de Seguimiento al Plan de Desarrollo, la Veeduría Distrital, el Programa Bogotá Cómo Vamos, y el Observatorio de la Seguridad de la Cámara de Comercio de Bogotá.

6.6 El SUIVD como generador de conocimiento

La Secretaría de Gobierno Distrital ha contratado estudios, talleres de trabajo y seminarios nacionales e internacionales con centros de investigación y expertos de diferentes universidades, para profundizar en la caracterización de determinados contextos, situaciones, eventos, actores y factores específicos con el fin de fortalecer el análisis de los hechos, para lograr definir mejor posibles intervenciones, en campos como la violencia homicida, suicidios, accidentalidad vial, delitos sexuales, atracos callejeros, hurto y robo de automotores, hurto y robo a residencias y establecimientos comerciales.

Durante la primera fase del SUIVD como parte del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), se realizaron los primeros estudios en el interior del Observatorio de Cultura Ciudadana, principalmente en lo que se relacionaba con el componente de percepción –barras bravas de los equipos de fútbol y hora zanahoria–, infortunadamente no se cuenta con registros de los documentos de dichos estudios producidos en esa

época. La investigación de Alonso Salazar llamada *"Conflictos, percepciones y opiniones de los jóvenes en Santafé de Bogotá",* se convirtió en punto de referencia obligado para la definición de políticas en torno a los jóvenes en el Distrito. Otros estudios adelantados por la administración con base en la información georreferenciada del Observatorio, mostraban un alto porcentaje de homicidios relacionados con el consumo de alcohol en determinadas horas de la madrugada y en ciertos lugares de la ciudad, lo que llevó a la definición e instauración de la política de "Ley Zanahoria", como se conoce a la política de restricción de la venta y consumo de bebidas alcohólicas y de los horarios de funcionamiento de establecimientos de diversión donde se consumen, para prevenir estos homicidios.

Otros estudios de gran relevancia fueron: "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá", realizada entre 1999 y 2000 por la Universidad de los Andes, en la que se combinan el análisis estadístico y geográfico de datos disponibles sobre homicidios al nivel desagregado en la ciudad, con una dimensión cualitativa de los problemas de seguridad basada en un detallado trabajo de campo en las 19 localidades urbanas. Además de las instituciones que hacen parte del SUIVD, participaron la Regional del DAS, la Dirección Seccional de Fiscalías y del CTI, la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional y la XIII Brigada. Los resultados de la investigación controvirtieron algunos elementos del diagnóstico preponderante, que hicieron énfasis en fenómenos culturales como la intolerancia ciudadana, y las condiciones socioeconómicas como la pobreza, para explicar la violencia urbana y cuestionaron también las principales políticas locales enmarcadas en ese diagnóstico. Aunque la Secretaría de Gobierno no compartió todas las conclusiones del informe, fue importante para hacer algunas reflexiones sobre el tema.

Otro estudio de significativa importancia fue el de "Accidentalidad Vial en Bogotá" realizado por la Universidad Nacional, el cual dio como resultado un diagnóstico sobre la accidentalidad vial en la ciudad, presentó el estado del arte sobre los estudios de accidentalidad vial en Bogotá y un análisis de puntos críticos de la ciudad, refiriéndose también al tratamiento institucional de la accidentalidad y a las políticas públicas sobre el particular.

Entre 2002 y 2003, el SUIVD, con el concurso de Instituto Nacional de Medicina Legal y de la Policía Metropolitana, poniendo a prueba un nuevo sistema de investigación (interinstitucional), desarrolló cuatro investigaciones. Para ello una entidad ejercía como coordinadora (según el tema a tratar) y en conjunto con profesionales de las otras y asistentes de investigación contratados para ese propósito se llevaba a cabo. El Centro de Referencia Nacional sobre Violencia del Instituto Nacional de Medicina Legal coordinó dos investigaciones: "Caracterización de las muertes por homicidio de mujeres en Bogotá" y "Estado del arte de estudios sobre conductas suicidas" y el Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Metropolitana coordinó las otras dos: "Caracterización del paseo millonario en Bogotá" y "Escenarios de homicidio".

Además de las investigaciones, se dio apoyo a la realización de seminarios y talleres de trabajo para posicionar temas y recibir observaciones externas. Durante 2002, la Secretaría de Gobierno Distrital propició una serie de Foros o Conversatorios en la Biblioteca Luis Ángel Arango sobre temas como el porte de armas, uso del casco, habitantes de la calle, muerte de mujeres en homicidio, en los que participaron académicos, funcionarios y público en general. También se realizaron los "Foros locales de seguridad", con la coordinación de la Universidad del Rosario, en 19 localidades del Distrito, con la finalidad de fortalecer el contacto de la comunidad con las autoridades de cada localidad para propiciar por un lado, la socialización de la información de que dispone la ciudad y por otro, la percepción de la ciudadanía en cuanto a los problemas más graves que aquejan a su localidad en torno a la seguridad y la convivencia. Los foros contaron con la presencia de expertos, quienes expusieron sus hallazgos en torno al tema central, siendo más exitosas las presentaciones de los investigadores que exponían datos e información concretos de la localidad. Estos foros fueron de utilidad para la formulación de políticas locales de seguridad. En promedio asistieron entre 80 y 100 personas, siendo la más significativa la participación de la localidad de Engativá que contó con 140 asistentes.

Entre los seminarios, la Alcaldía de Bogotá, junto con una serie de entidades públicas y privadas y el Banco Interamericano de Desarrollo, realizó en 2002, el "Seminario Nacional sobre Violencia y Delincuen-

cia", con el propósito de intercambiar los resultados en torno a seguridad y convivencia en Cali, Medellín y Bogotá, así como de otros lugares del país, lo que permitió contar con asistentes de buena parte de los diferentes departamentos colombianos. El seminario abordó diferentes temáticas: el conflicto armado y la violencia urbana, el desplazamiento de la población hacia centros urbanos; la relación entre los medios de comunicación, la convivencia y la seguridad ciudadanas; el análisis de las diferentes expresiones de la violencia cotidiana en los ámbitos de familia, jóvenes y sexualidad. Al evento asistieron 380 personas, entre funcionarios de entidades de gobierno y de cooperación, ONG, académicos y particulares interesados en estas temáticas.

En 2003, la Alcaldía organizó un seminario internacional sobre "Políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos", con la coordinación de la Universidad de los Andes, donde se expusieron además de la experiencia de Bogotá, las de Nueva York, Boston, Chicago, Buenos Aires, Sicilia, París y de ciudades de Brasil, Chile y México. Se contó con la asistencia de un público internacional de 13 países del continente americano y 15 ciudades colombianas y del cual se realizó una publicación. También se organizó con el Programa Colombia de la Universidad de Georgetown a finales de ese mismo año, un simposio en Washington bajo el nombre: "Aprendiendo con Bogotá", donde participaron tanto el entonces alcalde Mockus, como el ex alcalde Peñalosa y varios funcionarios distritales, en particular la Secretaria de Gobierno Soraya Montoya, el ex secretario de Gobierno Héctor Riveros, el Subsecretario para Asuntos de la Convivencia y Seguridad Ciudadana, Hugo Acero, el Alcalde Local de Los Mártires Víctor Velosa y el Coronel William Núñez, en representación de la Policía Metropolitana. El objetivo del seminario fue presentar el modelo Bogotá para un público de funcionarios y expertos en seguridad de las ciudades de Filadelfia, Boston, Nueva York, Chicago y Washington DC, quienes analizaron y aportaron sus opiniones sobre esta experiencia.

Para la difusión de los estudios y resultados de talleres y simposios, el SUIVD hace publicaciones y cuenta con una página en internet: www.suivd.gov.co, donde está disponible información estadística, boletines con diferentes periodicidades, que presentan de una manera atractiva, mediante gráficos y tablas, las series de datos sobre el comportamiento

de los delitos que contempla el sistema de información. De la misma manera se presentan breves reseñas de las investigaciones realizadas, y legislación sobre seguridad y convivencia.

6.7 Conclusión

Rompiendo con la tradición de considerar la seguridad como un asunto manejado exclusivamente por el nivel nacional y reservado a la Policía Nacional (entidad del gobierno nacional), los alcaldes Mockus y Peñalosa hicieron de la seguridad y la convivencia ciudadanas una prioridad en sus planes de desarrollo distrital (véase Capítulo 4, Los alcaldes y sus Planes de Desarrollo), y concibiendo esta prioridad en términos de un acercamiento integral, intersectorial, coordinado, implementado, monitoreado y evaluado por equipos interinstitucionales e intersectoriales. Como hemos mostrado en el Capítulo 5, Bogotá creó y fortaleció la institucionalización del tema de seguridad y convivencia, específicamente en el interior del despacho del Secretario de Gobierno Distrital a través de la creación de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, como una entidad profesional y estable encargada de la planeación, monitoreo y evaluación de los programas de seguridad. Por primera vez –y aparentemente como única ciudad en Colombia– la ciudad de Bogotá estableció en su Plan de Desarrollo metas precisas para la reducción del crimen y la violencia. Estas metas fueron evaluadas con regularidad para cada localidad y para la ciudad en su conjunto. Progresos y obstáculos eran discutidos, como lo hemos mostrado en el Capítulo 5, en reuniones frecuentes entre comandantes de policía y alcaldes locales (en Consejos de Seguridad Local) y en los llamados "Consejos de Seguridad Ampliados", espacio en el cual participaban todas las instituciones de la Administración Distrital (Gobierno, Salud, Educación, Recreación y Deporte Bienestar Social, Tránsito, etc.), representantes de las fuerzas sociales y empresariales de la ciudad, junto con Alcaldía Mayor, los alcaldes locales y los comandantes de policía.

Para construir una línea de base y monitorear constantemente los indicadores de criminalidad, Bogotá creó en el interior de la administración, y específicamente en el despacho del Subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, el "Sistema Unificado de

Información de Violencia y Delincuencia" (SUIVD), el cual ha permitido monitorear el comportamiento del crimen y la violencia y procesar la información de manera georrefenciada facilitando mapas y gráficas para evaluar situaciones de crimen y violencia en diferentes períodos de tiempo. El SUIVD ha servido como instrumento para establecer prioridades, focalizar y evaluar políticas de prevención y reducción de lesiones fatales y no fatales, así como de la criminalidad en general. El sistema identifica las áreas con altas tasas de crimen, violencia y accidentes vehiculares, y sirve de insumo para definir propuestas de intervención, evaluar el impacto de estas intervenciones de política y suministrar información a la ciudadanía y a los medios de comunicación con respecto a la situación de seguridad en la ciudad, dando lugar a un discurso balanceado e informado sobre el tema.

Para evaluar la información suministrada por el SUIVD y definir políticas de intervención, Bogotá fortaleció algunos comités –de creación obligatoria ordenada por legislación nacional– que habían sido inoperantes o poco efectivos anteriormente. Concretamente se crearon: El Consejo Distrital de Seguridad (donde se diseñan las políticas), los Consejos Locales de Seguridad (donde alcaldes locales y comandantes de policía coordinan su trabajo), Comité Distrital de Orden Público (creado para coordinar el empleo de la Fuerza Pública y la puesta en ejecución de los planes de seguridad). La importancia atribuida a estos comités por los alcaldes mismos, el carácter intersectorial de éstos (con participación de los sectores Educación, Salud, Obras Públicas, Bienestar Social etc.), el compromiso y profesionalismo de sus miembros y la continuidad en su convocatoria, contribuyeron a hacer de ellos elementos esenciales en la implementación eficaz de las políticas de seguridad y en el mejoramiento de la misma en la ciudad.

Con base en la información y análisis producidos por el SUIVD, la administración de Bogotá fijó sus propias prioridades con respecto a los programas de convivencia y seguridad ciudadanas, con base en un análisis constante de las particularidades y necesidades de la ciudad. Estas políticas se definieron como complementarias de los esfuerzos nacionales para promover paz y reducir la violencia y el terror. Ha sido evidente el apoyo de Bogotá en programas nacionales innovadores tales como la introducción de la Policía Comunitaria, la innovación en campañas de

resistencia civil contra el terrorismo y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado.

Gracias a la confiabilidad de la información que se produce, a través de procesos de registro transparentes y depurados, el SUIVD se ha convertido en lugar obligado de consulta de los centros de investigación de las universidades, de las ONG y de las entidades de gobierno, en el nivel local y en el nacional. Igualmente el SUIVD ha brindado asesoría para el montaje de los observatorios de violencia en ciudades intermedias del centro y occidente del país, en el marco del Programa Colombia que adelanta la Universidad de Georgetown. El SUIVD es visitado en calidad de modelo, por comisiones de diferentes países de América, entre los que se cuentan Chile, Paraguay, Argentina, Brasil, Venezuela, Ecuador, Perú, Panamá, Nicaragua, Salvador, México y Estados Unidos.

Notas capitulo 6

1 Dirección: calle 16 No. 6-66, piso 37, Edificio Avianca. Teléfono\fax: 3387000-5431. Página web: http://www.suivd.gov.co.

2 La segunda parte de este capítulo se apoya en el informe producido por el Instituto Cisalva de la Universidad del Valle, por encargo del Programa Colombia de la Universidad de Georgetown como soporte adicional para el presente libro. Véase: Espinosa, Rafael; Ortiz, Nicolás, y Núñez, Adriana, *Evaluación Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia de Bogotá (SUIVD)*, informe para Georgetown University (Programa Colombia), noviembre, 2003.

3 Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social, *Notas técnicas–prevención de la violencia*, nota técnica 5, Washington, 2000.

4 Decreto 649 del 18 de octubre de 1996, por el cual se crea el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa para Santa Fe de Bogotá, D. C.

5 Para la evaluación del componente SUIVD del crédito BID para fortalecer la seguridad en Bogotá, véase: "Componente de microgestión y análisis del impacto del SUIVD", en *Macrogestión análisis de la política. Cambios en la formulación de políticas, programas y proyectos e instituciones en el marco del programa de convivencia y seguridad ciudadana,* Bogotá, CENDEX, Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

6 Subsecretaría para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, Secretaría de Gobierno Distrital, *Acciones para la recuperación de la seguridad y la convivencia ciudadana,* 2000.

7 Calle 7 No. 12-61, teléfono\fax: 3334794. Correo electrónico: crnv@medicinalegal.gov.co.

8 Para difusión de la información, el INML produce tres tipos de publicaciones: *Medicina Legal en Cifras* (1991-2003), con acceso desde internet; boletines especiales de temas específicos (quemados, suicidios, tránsito, etc.), y *Forensis* (1999-2002), publicación que antes se llamaba *Causas Externas* (1995-1998).

9 Carrera 15 No. 6-20, teléfono\fax: 2862348. Correo electrónico: cicjefat.mrbog@policia.gov.co.

10 Actualmente el CIC cuenta con una dirección en internet donde puede consultarse la *Revista Criminalidad*: http://www.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/dijin.nsf/paginas/revistadecriminalidad.

[11] Carrera 28a No. 17a-20, teléfono/fax: 3649400, extensión 3701, correo electrónico: jaya@transitoBogotá.gov.co, jrincon@transitoBogotá.gov.co.

[12] Dirección: calle 13 No. 32-69, teléfono: 3649588, correo electrónico: halejo@saludcapital.gov.co.

[13] Dirección: calle 11 No. 8-49, teléfono/fax: 3446400, extensión 1214. Correo electrónico: aarrieta@bienestarBogotá.gov.co.

EXPERTO INVITADO

LOS DESAFÍOS QUE QUEDAN*

Por: Robert J. Louden[1]

Cuando Charles Dickens, escribió en 1859: "era el mejor de los tiempos, era el peor de los tiempos", no supo que también podría estar refiriéndose a Bogotá (Colombia) en 2004. Bogotá está comprensiblemente orgullosa del progreso realizado en la búsqueda de una sociedad más segura y justa para sus ciudadanos. Pero, aún falta por hacer más a nivel local y para transferir los programas exitosos al resto del país. Como ciudad capital, el mundo observa a Bogotá no sólo por sus evidentes logros durante la última década, sino también, para ver hasta qué punto los éxitos pueden servir como ejemplos para ser estudiados y reproducidos apropiadamente en el resto de Colombia, y quizás en otra parte. Todavía los problemas asociados con las drogas, el crimen y el terrorismo persisten y continúan atrayendo la atención mundial y exigen una atención fortalecida y con determinación. Desafortunadamente, buena parte del mundo ve a Colombia, con Bogotá como su capital, a través del lente miope del crimen, la violencia y los problemas relacionados con los derechos humanos. Muchos no distinguen el reciente progreso de Bogotá por ver el resto de la nación. Casi semanalmente hay una historia relacionada con Colombia en las páginas internacionales del *New York Times,* invariablemente despachado desde Bogotá. Por ejemplo, el 28 de noviembre de 2004 *New York Times* informó sobre una conspiración contra la vida de presidente estadounidense George W. Bush en Cartagena, a través de un informe desde Bogotá. Es comprensible

---

* Traducido del inglés por: Andrea Torres Perdigón.

[1] Ph.D. profesor, Dirección Pública, Universidad de Justicia Delictiva John Jay, CUNY.

entender por qué se anuncian las historias de los periódicos desde un sitio determinado, pero a menudo el mensaje lee inadvertidamente mal debido al estigma del lugar de donde llega. Una mayor información o una campaña de corte publicitario serán necesarios para resaltar afirmativamente las mejoras y éxitos de Bogotá, sin repudiar su largo y orgulloso compromiso con el país como ciudad.

Por supuesto, Colombia tiene una larga historia de democracia; es la segunda democracia más vieja en el hemisferio occidental. Es el quinto socio comercial más grande de EE.UU. en Latinoamérica y su noveno proveedor más grande de petróleo. Hay también, lamentablemente, una historia larga de violencia y otras formas de criminalidad. La combinación de hechos de conducta violenta de la izquierda y la derecha, y de los carteles de droga, de manera independiente y colectiva, más "la delincuencia común", dieron como resultado que Colombia esté siendo catalogada como uno de los países más peligrosos en el mundo. ¡Aproximadamente el 90% de la cocaína que ingresa de contrabando a los EE.UU. se origina en Colombia, y por ende resultaría normal que Colombia deba ser culpada por la dependencia de droga americana!

La reputación de Colombia también se alimenta por tener el record mundial del secuestro. De ahí, que otro factor para considerar cuando se habla de seguridad en Colombia sea la industria de la protección privada. Negocios que operan en Bogotá y a lo largo del país usualmente refuerzan su posición competitiva a través de una variedad de servicios privados que proporcionan protección de recursos a través de: la valoración del riesgo, el diseño de sistemas de seguridad –incluyendo la prevención del crimen a través del diseño ambiental– y la respuesta a los secuestros y la extorsión. Algunos creen que la protección privada es otro ejemplo de cómo las personas adineradas están más seguras que la población en general. Hay también un debate acerca de si el pago de rescates puede a la vez generar futuros secuestros y ayudar a las guerrillas, proporcionándoles el capital necesario a través de los arreglos de seguros y otras formas de pago de rescate. Se requerirán esfuerzos fortalecidos para acercar la brecha, real y percibida, entre "aquéllos que tienen y aquéllos que no". Muchos de los aliados diplomáticos de Colombia, incluso EE.UU., el Reino Unido, Canadá y Australia, alertan regularmente a sus ciudadanos de los peligros de visitar Colombia, incluso Bogotá.

Desde 1995 las administraciones distritales de Bogotá han demostrado una apreciación del hecho de que el crimen y la criminalidad son multifacéticos. Los cambios en la ley nacional, y en las relaciones entre el liderazgo local y las estructuras de gobierno nacional facilitaron la comprobación de hipótesis sociales y de comportamiento a nivel urbano. Un acercamiento inclusivo hacia las condiciones interrelacionadas que puedan ser parte de la causa del crimen como la pobreza, educación, salud, vivienda, el hacinamiento, empleo, los servicios sociales, etc., le permitieron a los alcaldes sucesivos comprometerse con la experimentación. La actitud abierta y curiosa hacia las investigaciones realizadas sobre criminalidad en otros horizontes, incluyendo EE.UU., el Reino Unido y otros países suramericanos, obviamente le generó a Bogotá ideas para la búsqueda de una ciudad más segura y justa. Una de las lecciones positivas para ser aprendidas de la observación de los éxitos en Bogotá, es la franqueza en la interacción y colaboración con las universidades para la investigación, la educación y el entrenamiento. Otro ejemplo es el conocimiento de que las teorías relacionadas con el crimen y los acercamientos exitosos al control del crimen, así como a otros problemas sociales alrededor del mundo, pueden ser útiles como laboratorios de aprendizaje, pero no deben transferirse en su totalidad de una jurisdicción a otra. Cada país, y a menudo cada parte de un país, merece su propia y única versión de un acercamiento a sus problemas sociales, lo que garantiza otra área fecunda para la intensa cooperación y colaboración con la comunidad investigativa.

Según un informe de la Oficina de Contabilidad General de EE.UU. (US General Accounting Office –GAO) en 1999, la reforma Constitucional en Colombia de 1991 rindió algunas acciones positivas pero no ha producido todas las mejoras anticipadas en su sistema de justicia penal. La GAO informó el incremento de entrenamiento y soporte técnico proporcionados a varias unidades gubernamentales y personal involucrado en el proceso de justicia penal. También se advirtió que un insuficiente número de oficiales gubernamentales estaban siguiendo realmente los procedimientos recientemente adoptados. Los problemas de crimen y violencia en Colombia: las drogas, el terrorismo, el crimen en las calles, la corrupción, las amenazas y extorsiones continúan sobrecargando los recursos de la policía y el resto del sistema de justicia penal. La

confianza pública continúa siendo minada produciendo una persistente falta de participación del ciudadano. El alcalde de Bogotá debería considerar alertar a la GAO sobre documentación verificable de los resultados positivos de programas de crimen y orden social que su ciudad ha iniciado.

El gobierno de Colombia desarrolló el *Plan Colombia* como una estrategia integrada para confrontar los desafíos más urgentes que afronta el país hoy, promoviendo el proceso de la paz, combatiendo la industria de narcóticos, reavivando la economía colombiana y fortaleciendo los pilares democráticos de la sociedad colombiana. Como respuesta al *Plan Colombia* los EE.UU. están proporcionando un paquete de varios billones de dólares para ayudar a Colombia a confrontar el amplio abanico de complejos e interrelacionados desafíos: esfuerzos para luchar contra el tráfico ilícito de droga, para incrementar el cumplimiento de la Ley, para proteger los derechos humanos, para expandir el desarrollo económico, para institucionalizar la reforma judicial, y para promover la paz.

Las experimentaciones y reformas documentadas que contribuyeron a los éxitos llevados a cabo en Bogotá y la agenda ambiciosa del Plan Colombia, sitúan a la ciudad capital y al resto del país en una posición envidiable en el comienzo de un nuevo siglo. Institucionalización y sostenibilidad, aunados a una diseminación más amplia de resultados obtenidos y verificados por la investigación, serán un factor clave para un éxito territorialmente más extenso y de largo plazo.

Capítulo 7

URBANISMO CON FINES SOCIALES Y SU CONTRIBUCIÓN AL MEJORAMIENTO DE LA SEGURIDAD EN BOGOTÁ (1995-2003)

Eje ambiental 2004. Fuente Miguel Fernando Serna Jurado.

Debo confesar que en relación con el tema del espacio público aprendí una lección. En mi período anterior (1995-1997), pregunté a los expertos, "¿Cuánto vale arreglar las vías?" Me respondieron "Trescientos millones de dólares". Pregunté también: "¿Cuánto vale arreglar los andenes y los separadores?". Volvieron a responderme: "Trescientos millones de dólares". Entonces dije, "toca arreglar primero las calles y dejar para luego los andenes", ya que me parecía que comenzar por estos últimos sería como algo suntuario. De Peñalosa aprendí, que hay razón para hacer exactamente lo contrario.

ANTANAS MOCKUS[1]

En nuestras ciudades no debería crecer ni un solo niño a más de tres cuadras de un parque.

ENRIQUE PEÑALOSA[2]

7.1 DECIR "BASTA": LA REPOSICIÓN DEL TEMA URBANÍSTICO

La mejoría en la seguridad de Bogotá durante el período 1995-2003 es por muchos entendida, antes de ser relacionada con políticas de seguridad ciudadana, en relación con la profunda transformación urbanística de la ciudad durante el mismo período, iniciada, en primera instancia, por la administración de Antanas Mockus, radicalmente intensificada y de hecho reposicionada como el eje central de la gestión de Enrique Peñalosa (1998-2000) y consolidada por la segunda administración Mockus (2001-2003). Esta transformación, que cambió en muy corto tiempo, un caos urbano sin norte aparente, en una ciudad organizada con visión de su propio futuro, fue resultado de una política integral de desarrollo urbano, acompañada de grandes intervenciones urbanísticas. Entre 1998 y 2002, se construyeron más de dos millones de metros cuadrados de espacio público; se recuperaron y crearon centenares de parques; se construyeron 270 kilómetros de ciclorrutas; se instalaron más de 10.000 elementos de inmobiliario público; se sembraron 135.000 ár-

boles y se implementó un nuevo sistema de transporte público. Se erigieron edificios públicos de gran interés social y arquitectónico, como: bibliotecas, colegios, una cárcel distrital y el archivo distrital. Expertos internacionales de visita en la ciudad, como el urbanista danés Jan Gehl,[3] comparaban la transformación de Bogotá con otras ciudades "recuperadas", como Lyon (Francia), Curitiba (Brasil), Córdoba (Argentina), Barcelona (España), y Copenhague (Dinamarca).[4] Muchos consideran que esta transformación urbanística ha contribuido, de manera significativa, a la reducción de la inseguridad en la ciudad durante el período en mención, así como al mejoramiento de la percepción de seguridad, ya que las obras son reconocidas por muchos bogotanos como un renacimiento de la ciudad.

Las políticas de planeación urbanística de los últimos años, aunque innovadoras y audaces, se construyen sobre importantes antecedentes de planificación y ordenamiento que se han realizado en Bogotá, en particular durante los años sesenta bajo el liderazgo de los alcaldes Jorge Gaitán Cortés (1961-1966) y Virgilio Barco (1966-1969), como se explicó en el primer capitulo.[5] De hecho, el proceso de los últimos años es en buena parte una dinámica de recuperación de calles, avenidas, espacios públicos y parques existentes, respetando y aprovechando las bases históricas de planeación de la ciudad, es decir, la cuadrícula hispánica con base en la cual fue fundada la ciudad. Los trazados y planes propuestos, entre otros por Karl Brunner y Le Corbusier, en las décadas comprendidas entre los años treinta y cincuenta;[6] y los planes de los años sesenta, cuando Bogotá vivió su primera década de oro de la planificación urbana integral, como ya se mostró en el Capítulo 1, perdieron su dinámica transformadora durante gran parte de los años setenta y ochenta, debido a la "politiquería" (procesos "clientelistas"), la toma de decisiones sin criterios técnicos y la corrupción, aspectos que hicieron retroceder el proceso de planeación y desarrollo racional aplicado durante los años sesenta, y provocaron la degradación de la ciudad hacia un desorden generalizado.[7]

La crisis urbana no fue exclusivamente experimentada por Bogotá. Las otras ciudades grandes de Colombia enfrentaron también una gestión administrativa municipal muchas veces marcada por lo ad hoc, en parte resultado de la alta rotación de alcaldes, y vieron muchas veces

degradar sus centros históricos y tradicionales, mientras que también crecieron cinturones de miseria y se deterioró la infraestructura y el espacio público. Sin embargo, ninguna de las otras ciudades grandes ha experimentado, durante el período 1995-2003, un proceso de recuperación urbanística tan notable como el que Bogotá emprendió a partir de las administraciones de los alcaldes Mockus y Peñalosa. Ello sugiere que el cambio observado en Bogotá no fue la consecuencia automática del proceso de descentralización en marcha desde finales de los años ochenta, sino del liderazgo de los alcaldes Mockus y Peñalosa, quienes coincidieron con lo que había dicho Virgilio Barco, cuando siendo presidente, y recordando sus años de alcalde, afirmó que "el deterioro de Bogotá no era fortuito, sino el resultado de políticas públicas erróneas y una falta de gestión racional". Tal conclusión coincide con lo anotado por Jan Gehl después de un análisis de procesos de transformación urbanística en nueve ciudades del mundo (incluso Lyon, Copenhague, Curitiba y Rosario): la variable de mayor incidencia en estos procesos, según Gehl, es el momento en que alguien –en general un alcalde o algún grupo de interés– dice: "Basta. No más".

En este capítulo describimos las más importantes intervenciones urbanísticas que fueron realizadas en 1995-2003 y mostramos cómo éstas han contribuido a un mejoramiento de la ciudad y de su imagen, atrayendo mayores posibilidades de inversión, generando empleo en el sector de la construcción, fortaleciendo la presencia y la legitimidad de los servicios institucionales como de la administración pública distrital en general, y finalmente, incrementando el valor de la propiedad en sectores de mejoramiento del espacio público y del transporte.

Más que realizar un análisis exhaustivo del proceso de transformación urbanística de la ciudad, este capítulo pretende presentar una síntesis y ofrecer elementos de interpretación sobre cómo dicho proceso ha contribuido, directa o indirectamente, a mejorar la situación de seguridad en la ciudad. No se trata pues de la postulación o el ejercicio de contraste sobre distintas hipótesis, sino de una aproximación más fenomenológica, a partir de la descripción de los pasos o procesos adelantados por la administración distrital y sus posibles impactos en la seguridad.

7.2 El enfoque de Mockus: obras con saldo pedagógico y la intervención en la carrera quince

Durante los años ochenta y la primera mitad de los años noventa existían instrumentos para intervenir en términos urbanísticos la ciudad, pero fueron subutilizados, en parte por la alta rotación de los alcaldes, resultando en gestiones ad hoc sin mayores obras ni visiones a largo plazo para la ciudad (como se explicó en el Capítulo 1). Hubo, sin embargo, algunas excepciones: la creación de la "ciclovía" durante la alcaldía de Augusto Ramírez Ocampo (1982-1984) –véase más adelante– reflejaba un interés por el espacio público. El proceso de Ciudad Salitre, promovido por el presidente Barco (1986-1990), resulta un caso ejemplar de urbanización planificada a gran escala y acorde a principios racionales, y fue un laboratorio importante de aprendizaje para experiencias posteriores. Asimismo, en materia de regulación hubo algunas evoluciones que fueron aprovechadas por los alcaldes Mockus y Peñalosa:

• Ley 9 de 1989: por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal y se define el espacio público entre otro tipo de disposiciones.
• Acuerdo Distrital 6 de 1990: Establece disposiciones para ordenar el espacio físico de la ciudad, y como tal es uno de los antecedentes más importantes del Plan de Ordenamiento Territorial de 2002 (véase más adelante). Este Acuerdo también determinó la figura de "programas de renovación", aunque su uso se limitó inicialmente a producir normas que desanimaban las iniciativas de desarrollo predio a predio.
• Constitución Política de 1991: fortaleció el proceso de descentralización, y con ello la responsabilidad de los alcaldes de hacer uso de una serie de herramientas –algunas nuevas y otras no– para liderar la planificación urbana y el desarrollo local de una manera más racional.

La Constitución de 1991, y el espacio público:

• El Artículo 82, establece que: "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas

participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común".

• El Artículo 63 establece, acerca de bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables, que "Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables".

Mientras tanto, el interés por el tema del espacio público y la renovación urbana había continuado en publicaciones profesionales como la revista *Proa* –creada en 1947–, en espacios académicos, en instituciones públicas –como el Departamento Nacional de Planeación– y en la Administración Distrital, a través del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). En 1985 con aportes del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo FONADE, se evaluó la zona centro de Bogotá, en el área comprendida entre la calle 45, la calle 1ª, los cerros orientales y la carrera 30, identificando los problemas relacionados con el nivel de deterioro y de abandono de la zona. El estudio reconoció el excepcional valor de "el Centro" en relación con el patrimonio de la ciudad y los activos vinculados con la cultura (se calcula que el 80% del patrimonio cultural de la ciudad está en esa zona). En este escenario nació la oficina del "Plan Centro" adscrita a la Alcaldía Mayor, al cual nos referiremos más adelante. En 1988, la Exposición *Bogotá 4: Transformaciones, proyectos, visiones* realizada en el Museo de Arte Moderno, para celebrar los 450 años de la ciudad, con un número de la revista *Proa* en forma de catálogo, fue también importante, ya que focalizó su temática particularmente en el espacio público. Durante la administración del alcalde Jaime Castro (1992-1995), se adelantaron algunas acciones de importancia en materia de espacio público. En particular, se conformó el Taller del Espacio Público –véase más adelante– el cual elaboró por primera vez una *Cartilla de espacio público*, que definió los elementos generales sobre el mismo y el marco conceptual para el caso bogotano.

La primera administración de Mockus (1995-1997) contrató muy rápidamente con el Centro de Planeación y Urbanismo de la Universi-

dad de los Andes un estudio para realizar el primer gran inventario de las zonas verdes de la ciudad, así como las primeras comparaciones sobre la disposición de zonas verdes por habitante entre Colombia y otros países. El inventario sirvió para varios ejercicios posteriores, adelantados por el Instituto Distrital de Recreación y Deportes –entidad encargada de los parques públicos– los cuales fueron tenidos en cuenta en el Plan de Ordenamiento Territorial (2002).

En 1995, con la participación de la Cámara de Comercio de Bogotá, la firma Monitor realizó un estudio en el que analizó varios escenarios para la competitividad de la ciudad. Una de las conclusiones más importantes del mismo fue la relación positiva que se encontró entre la calidad del espacio público y la productividad de la ciudad, al tiempo que identificó las dificultades en la movilidad de los ciudadanos. De este estudio se desprendieron diversas iniciativas de intervención en la ciudad, a las cuales nos estaremos refiriendo en varios apartes del presente capítulo.

En la visión de Mockus, el tema de espacio público encontró lugar en relación con la reposición de un discurso serio sobre *lo que es lo público*, en el sentido de patrimonio cultural y de ágora para la comunicación, interrelación y el encuentro. Este enfoque fue radicalmente ampliado por la administración de Peñalosa, quien convierte el espacio público en uno de los elementos productores de igualdad entre ciudadanos –incluso manejándolo como un elemento generador de equidad– en la medida en que es el espacio donde cada ciudadano, en igualdad de condiciones, puede gozar de la misma infraestructura de parques, de bibliotecas, de ciclorrutas y de transporte público. El ocio saludable –restringido tradicionalmente a quienes tienen recursos para hacerlo de manera privada en clubes deportivos y sociales– es en la visión de Peñalosa "un derecho de todos".

Durante la primera alcaldía de Mockus se diseñaron varias de las intervenciones que fueron importantes en su tiempo y que fueron continuadas por la administración Peñalosa. La iniciativa de "Obras con Saldo Pedagógico", consistía en "esquemas de planeación barrial con metodologías participativas decididamente democráticas que permitieron el diseño, prioridad, contratación y ejecución de proyectos para la construcción y recuperación de áreas de uso público, que a la vez que satisfacían necesidades sentidas por la comunidad, contribuían a la construcción y

fortalecimiento del tejido social y de conciencia de lo público".[8] Se realizaron miles de obras, y se logró retomar la gestión técnica de las juntas administrativas locales (JAL), función que cumplían en sus comienzos, antes de su "clientelización".

Otra acción importante fue la creación del Observatorio de la Cultura Urbana en el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (véase capítulo comportamientos seguros), encargado de liderar el posicionamiento del tema de Cultura Ciudadana, y que permitió en este contexto una serie de estudios antropológicos en la ciudad sobre el uso del espacio público y las reglas en lo social.

Mockus también reorganizó en 1995 el Fondo de Ventas Populares, creado en 1972 con el objetivo de arbitrar recursos financieros para la atención de programas relacionados con los vendedores ambulantes y estacionarios, teniendo en cuenta las normas legales al respecto. Esta reforma le atribuye al Fondo la función adicional de "preservar el uso colectivo del espacio público", creando así la base para su fortalecimiento como una entidad clave en la gestión relacionada con el espacio público mismo (véase más adelante).

La iniciativa de la administración de Mockus de apoyar un proceso participativo para la transformación de la carrera 15 entre las calles 72 y 100 –mejor conocida como "La Quince"– en un Paseo Urbano, es el inicio de los procesos de recuperación del espacio público que caracterizaron fuertemente la posterior alcaldía de Peñalosa. La Quince se había transformado desde los años setenta en una de las vías de mayor vocación comercial en la ciudad, pues estaba rodeada por zonas de importante actividad en este campo y de algunos de los centros comerciales de mayor importancia en la ciudad (particularmente para estratos altos). Sin embargo, con el tiempo, el espacio público había devenido caótico y este proceso conllevó el desplazamiento de los peatones por parte de los carros, gracias a un sistema de parqueaderos en forma de espina de pescado que habían ocupado completamente los andenes, amén de las dificultades que implicaba para el tránsito de vehículos por la vía.

En 1995 se conformó un grupo de residentes y comerciantes de la zona, en lo que dos años más tarde se constituiría legalmente como la Corporación Paseo Carrera 15. Como consecuencia de sus gestiones, la administración Mockus promovió, a través de un acuerdo ex-

pedido por el Concejo Distrital,[9] la ejecución de un Plan Maestro para convertir a la carrera 15 en un paseo comercial abierto. A través de un concurso, se seleccionó una firma –liderada por el Arquitecto Fernando Cortés Larreamendy– encargada de realizar los diseños de la transformación de la 15, con una fuerte participación de la comunidad. Algunos opositores (acaso unos de los más radicales) sostenían que acabar con los parqueaderos que tenía la carrera 15 sobre la vía, afectaría los niveles de venta de los negocios porque los clientes no tendrían donde estacionar sus automóviles. Sin embargo, los estudios mostraron que el 80% de los carros que utilizaban estos estacionamientos eran de no consumidores (trabajadores de los locales, dueños, residentes de la zona) y el 20% restante quedaba cubierto casi por completo por la oferta de estacionamientos a lo largo de la carrera 15.

En parte por la resistencia de algunos sectores, el inicio de la obra se demoró y fue finalmente la administración Peñalosa la que adelantó la obra, complementado el proyecto con diseños del Taller del Espacio Público. La obra final combinaba recuperación de espacio público, arborización, diseño modular del suelo (que permitía hacer posteriores intervenciones para servicios públicos, sin necesidad de romper y reconstruir el suelo) y reubicación del tendido eléctrico, que se canalizó de manera subterránea.

Otro proceso importante iniciado durante la administración Mockus, fue el diseño del proyecto de recuperación de la Avenida Jiménez, el cual se describe más adelante en este capítulo.

7.3 Características de la intervención en el espacio público, durante la administración de Peñalosa

Enrique Peñalosa era conocedor directo de los procesos de Bogotá en los años sesenta, bajo el liderazgo de los alcaldes Gaitán Cortés y Virgilio Barco, período que hemos descrito como "el primer período de gestión admirable" en el Capítulo 1; de hecho, su padre era miembro del Concejo Municipal de la época, y cercano tanto a Gaitán Cortés, como a Virgilio Barco. Más tarde, en los años ochenta, el futuro Alcalde Enrique Peñalosa trabajaría como Consejero Económico en la Presidencia de Virgilio Bar-

co, y según su propio testimonio pudo observar de cerca la gestión del presidente Barco para promover el proceso de Ciudad Salitre, caso ejemplar de urbanización planificada a gran escala y según principios racionales. Peñalosa también era conocedor de procesos de renovación urbana en otras ciudades y países, y había estudiado a autores como el danés Jan Gehl y la canadiense Jane Jacobsen. Al mismo tiempo, el Observatorio Urbano –y posteriormente el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), creado durante la primera administración Mockus– ya había empezado a analizar mejor lo que hacía la gente, lo que quería hacer en ciertos lugares en diferentes momentos del día, y qué tipo de reforma requería cada espacio para atender estos deseos.[10] Para Peñalosa, más que cualquier otro factor, fue la mala calidad del entorno físico de Bogotá la que generaba la percepción negativa y el rechazo de los bogotanos frente a la ciudad, y tenía incidencias negativas sobre el desarrollo económico mismo. Para producir una "buena" ciudad, Peñalosa consideraba necesario retomar los principios básicos, indicados por urbanistas como Gehl y probados en ciudades como Lyon, Amsterdam, Copenhague, Curitiba, y Rosario, con miras a que la gente volviera a utilizar los espacios y se sintiera bien en la ciudad. Además, no consideraba que se trataba de hacer intervenciones puntuales y dispersas en el tiempo, sino de intervenir en toda la ciudad y en todos los frentes a la vez. Algo no visto en Bogotá desde la época de los años setenta. Los argumentos de la administración de Peñalosa para defender sus obras urbanísticas fueron en términos generales los siguientes:

a) *Se debe aplicar el principio constitucional de la primacía del bienestar general sobre el particular, en materia de espacio público.* A lo largo de varios años, el espacio público de parques, calles, andenes, alamedas y demás, había sido "privatizado" y el beneficio del uso de dicho espacio se restringía a minorías con capacidad de ocupación y aprovechamiento de los mismos. Prueba de ello eran las prácticas generalizadas como el cerramiento de parques públicos, la invasión de andenes por usos comerciales y automóviles privados, etc. La Defensoría del Espacio Público había identificado 65 millones de metros cuadrados de espacio público, de los cuales el 50% se encontraba invadido. No hay certeza de cuántos metros cuadrados se hayan recuperado, sin

embargo para finales del período de la administración Peñalosa se hablaba de un millón y medio de metros cuadrados, lo cual equivale solamente al 4,6% de todo el espacio invadido.

b) *El aumento de índices de inseguridad, en parte está asociado con el inadecuado uso del espacio público*. La privatización del espacio público generó condiciones para el surgimiento de actividades ilícitas diversas: expendio de drogas y armas, proliferación de economías ilegales como el tráfico de productos "piratas", la adecuación del espacio público para favorecer actividades como el hurto y violaciones, etc. En la intervención del proyecto tercer milenio, por ejemplo, las cifras muestran que debido a una fuerte pugna territorial, los homicidios en 2000 ascendieron a 71. La intervención de recuperación de esta zona permitió que para 2002 esta cifra descendiera a 24[11] (el proyecto, a la fecha, no se encuentra concluido, por lo que adicionales resultados de carácter positivo son previsibles).

Un ambiente urbanístico deteriorado, caracterizado por la suciedad y la contaminación, sumado a un tráfico vehicular caótico y al sentimiento de hacinamiento e inseguridad que produce, constituyeron elementos negativos para el desarrollo económico de la ciudad y de la inversión en ella. Estas características generan un ambiente repelente a los inversionistas que buscan otro tipo de condiciones en la ciudad destino de sus recursos. Asimismo, generan una disminución en la productividad de la ciudad, entre otras cosas asociada con la pérdida de tiempo en desplazamientos y a mayores costos de transporte de personal y carga. Teniendo en cuenta lo anterior, se incorporaron las lecciones aprendidas de la teoría del criminalista americano George Kelling sobre "Broken Windows" –acerca del círculo vicioso entre degradación del entorno urbanístico y generación de criminalidad–. De ahí, el carácter cada vez más integral de las obras, gracias al cual se involucraron las comunidades y las localidades a los programas de renovación urbana, al tiempo que se relacionaron dichos programas con programas de rehabilitación de diferentes poblaciones; sin embargo el tema de seguridad no aparece expresamente en las formulaciones de la política de espacio público, promovida por Peñalosa, y no fue utilizado como un argumento de legitimación de las intervenciones.[12] No existe pues un documento o un texto elaborado por las administraciones distritales, que analice la

relación entre mejoramiento del espacio público y mejoramiento de la seguridad, pues de hecho el objetivo que se buscó inicialmente era más bien el de volver a una ciudad viable. Es en el curso del desarrollo de las obras cuando se comienza a vislumbrar claramente el impacto sobre la seguridad, tema sobre el cual estaremos haciendo hincapié pues constituye el objeto del presente capítulo.

c) *La inexistencia del concepto de espacio público en el imaginario social, hace que muchas de las conductas descritas, características del inadecuado espacio público, fueran socialmente aceptadas y con frecuencia promovidas.*[13] De hecho, las intervenciones iniciales generaron resistencia entre diferentes grupos sociales. Por ejemplo, instrumentos públicos de planeación y asignación del gasto se habían puesto al servicio de la privatización del espacio público. Esto era particularmente evidente en la marcada importancia dada a la construcción de condiciones favorables para el transporte privado de automóviles.

Para contrastar la situación descrita, el alcalde Enrique Peñalosa y la administración distrital emprendieron una serie de pasos:

i) *Reorientación de la asignación del gasto.* Según Peñalosa, la inversión en obras había sido puesta al servicio de la privatización del espacio público y a la construcción de condiciones favorables exclusivamente orientadas al parque automotor (carreteras, autopistas, pavimentación) y no al transporte público, creación y ampliación de andenes y de ciclorrutas. Ello requería un fortalecimiento de las finanzas públicas para estos temas, en particular para la introducción de un nuevo sistema de transporte propiamente público, el cual no existía en Bogotá desde la eliminación del tranvía en 1951 y la posterior eliminación de los *trolleys.* El ordenamiento de las finanzas públicas de la ciudad realizado por el alcalde Jaime Castro (1992-1995) y las políticas de austeridad que le siguieron en la primera administración de Mockus, permitieron a Peñalosa emprender una intervención de gran escala en la recuperación del espacio público, y en la introducción de un sistema de transporte público ("Transmilenio") con unas muy favorables condiciones en términos de recursos. Además, a finales de 1997, Enrique Peñalosa Londoño, como Alcalde Electo, impulsó en el Concejo de Bogotá el incremento de la

sobretasa a la gasolina, lo cual generó inicialmente 30.000 millones de pesos anuales con destino al mantenimiento de la malla vial y al Sistema Integrado de Transporte Masivo.[14] Por otra parte, gracias al Plan Antievasión se lograron recaudar impuestos por 62.000 millones de pesos en 1999 y 70.000 millones en 2000. Por otra parte la actualización de la información catastral permitió un mayor recaudo del impuesto predial, amén de otro conjunto de iniciativas orientadas a fortalecer de manera permanente los ingresos del distrito, como fueron: la simplificación de los sistemas de declaración y pago de los pequeños contribuyentes, la eliminación de exenciones a entidades financieras y las facilidades tributarias a estacionamientos. Otros recursos importantes fueron obtenidos gracias a la descapitalización de la Empresa de Energía de Bogotá, a través de la cual se logró realizar una transferencia de recursos por un billón de pesos a las finanzas del Distrito. Iniciativas adicionales encaminadas a la consecución de recursos fueron: la valorización por beneficio local; el reajuste de tarifas de servicios públicos, que de manera real no se hacía desde 1982 y la obtención de recursos de las cajas de compensación familiar que garantizarían el funcionamiento de los jardines sociales.[15]

ii) *Redefinición y reorientación de las entidades distritales e instrumentos públicos para hacer frente a la dispersión institucional en materia de espacio público debido a la cual "Cada entidad marchaba por su lado y no existía una coordinación que enfocara el trabajo".*[16] Resultaba difícil encontrar casos en los cuales entidades como el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), la oficina de Renovación Urbana, la Defensoría del Espacio Público, el Fondo de Ventas Populares, entre otros, trabajaran de manera conjunta, como sucedió en la puesta en marcha del Proyecto Tercer Milenio (más adelante se describen las funciones de varias de estas entidades). A pesar de ello, como se verá en los casos que presentaremos en este capítulo, una de las principales características de la intervención en espacio público es el notable aumento en la coordinación entre las políticas y acciones de diferentes sectores de la Administración Distrital. Esta característica representó una comprensión más compleja y completa de las realidades que se pretendía atender por parte del Distrito.

iii) *Reintroducir una planificación urbanística a largo plazo para la ciudad.* Una de las principales herramientas en la recuperación y consolidación del espacio público fue la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en 2000, o sea al final del período Peñalosa.[17] El POT define el espacio público como un sistema formado por "el conjunto de relaciones urbanas que vinculan elementos naturales y construidos, satisface necesidades colectivas que prevalecen sobre las particulares y permiten el desarrollo del sentido de pertenencia e imagen de la ciudad".[18] En este contexto se logró la aplicación de la figura de un Plan Parcial, gracias al cual "el área mínima de desarrollo es de 20 hectáreas, de las cuales el urbanizador debe ceder a la ciudad un área neta del 25 por ciento urbanizable –cinco hectáreas– divididas así: un 17 por ciento para parques y un 8 por ciento para equipamientos. Con esta política se constituye un banco de tierras de 1,6 hectáreas por cada 20 hectáreas urbanizadas".[19]

iv) *Redefinición del concepto de espacio público en términos multidimensionales.* Peñalosa –incorporando las lecciones de Gehl– sostuvo que Bogotá no solamente requería más espacio público, sino un espacio público de calidad. Por ello, se comenzaron a introducir formas de análisis y de diseño del espacio público (así como de otras construcciones públicas) que solamente se habían visto en Bogotá en intervenciones locales. Los encargados del tema del espacio público en las distintas entidades del distrito, abandonaron una idea y un lenguaje que hacía referencia al espacio público de manera genérica, para acercarse a una categorización más sofisticada que permitió focalizar mejor las políticas distritales en esta materia:

Elementos naturales de espacio público

- Áreas de preservación y conservación orográfica como cerros y montañas.
- Áreas de preservación y conservación hidrográfica como ríos, quebradas, embalses, humedales y rondas.
- Áreas de interés ambiental y paisajístico como parques naturales, bosques, áreas de control ambiental y separadores.

Elementos construidos de espacio público

• Áreas de circulación peatonal como puentes peatonales, andenes ciclorrutas y alamedas.

• Áreas de circulación vehicular como puentes vehiculares, calzadas e intersecciones.

• Áreas para el encuentro y la articulación urbana como plazas, plazoletas, parques, escenarios deportivos y culturales.

• Áreas de interés y conservación cultural y arquitectónica como monumentos, murales, esculturas y fuentes.

• Áreas de elementos privados que hacen parte del perfil vial como antejardines y fachadas.

Elementos complementarios del espacio público:

•Elementos de vegetación: árboles y jardines.

• Elementos de mobiliario urbano: bancas, luminarias, juegos infantiles, canecas, pasamanos, teléfonos públicos y paraderos.

• Elementos de señalización: señales de tránsito y nomenclatura.

• **Calzada:** Zona de la vía destinada para la circulación de vehículos.

• **Separador:** Zona verde o dura de la vía pública destinada a canalizar flujos de tráfico, controlar maniobras inadecuadas y proporcionar seguridad a los peatones.

• **Andenes:** Superficie lateral y parte de la vía pública, destinada al tránsito de peatones.

• **Alameda:** Zona de la reserva vial destinada para la implantación de sistemas peatonales a través de corredores verdes, dotados de la necesaria arborización peatonal.

• **Antejardín:** Área situada entre las fachadas exteriores de la edificación y el andén.

• **Vía Peatonal:** Área destinada para la circulación exclusiva de peatones.

• **Franja de Aislamiento:** Área destinada a la ejecución de obras de infraestructura y prestación de servicios públicos.

• **Franja de Control Ambiental:** Espacio no edificable que se extiende a lado y lado de algunas vías importantes, con el objetivo principal de aislar el entorno del impacto urbano y de contribuir paisajística y ambientalmente al desarrollo de la ciudad.

• **Ronda de Canal y Río:** Zona de reserva ecológica no edificable de uso público, constituida por una franja paralela a lado y lado de la línea de borde de cauce permanente de agua, hasta de 30 metros de ancho.

• **Paso a desnivel:** Se define como el cruce subterráneo o elevado de una o más vías.

• **Zona Verde:** Área de cesión en la que además de existir una porción de zona verde, existen diferentes tipos de construcciones destinadas a servicios comunitarios.

• **Parque:** Espacio libre destinado a la recreación al aire libre y el contacto con la naturaleza.

• **Campo Deportivo:** Zona de uso público cuyo equipamiento permite el desarrollo de actividades deportivas y de recreación activa.

• **Plaza:** Espacio libre rodeado de edificios, donde predominan los elementos arquitectónicos sobre los paisajísticos naturales.

• **Plazoleta:** Espacio similar a la plaza con menores dimensiones.

• **Ciclorruta:** Carriles exclusivos para el transporte en bicicleta, ubicados en vías principales, locales y secundarias.

v) *Mostrar que es importante romper culturas de tolerancia frente a prácticas ilícitas muchas veces socialmente aceptadas y hasta promovidas, no solamente atacando este problema con campañas de educación, como Mockus había hecho durante su primera administración (1995-1997), sino aplicando las normas y reglas (en particular del Código de Policía), recuperando con la justicia y la fuerza pública el espacio público invadido.* Las intervenciones iniciales de recuperación del espacio público generaron más resistencia por parte de los grupos de

interés afectados, de las que el Alcalde Peñalosa había previsto. Frente a lo cual el Alcalde decidió ser estricto con las reglas y no negociar.

vi) *Mostrar que además de la recuperación del espacio público, también le corresponde a la administración garantizar su mantenimiento y uso apropiado.* Sin un buen mantenimiento tanto desde el punto de vista físico como desde variables como la seguridad y la apropiación por parte de las comunidades, los sitios recuperados pueden fácilmente recaer y generar un mayor costo de futura recuperación. Durante la administración Peñalosa y la segunda alcaldía de Mockus se fortalecieron las prácticas y exigencias de mantenimiento. Progresivamente, el tema del mantenimiento se relacionó con la perspectiva de la seguridad, dada la relación mencionada entre el deterioro del espacio público y las condiciones de seguridad. De ahí la oferta de programas de capacitación, asesoría y orientación en espacios públicos como los parques y hasta en las cebras de la ciudad, así como la inclusión de asociaciones barriales, alcaldías locales y otras formas de participación local y comunitaria. Por su parte, la segunda administración de Mockus incluyó dentro de sus prioridades, mantener los principales elementos de la política que agresivamente había iniciado Peñalosa. Hubo entonces una gran preocupación por temas como el de mantenimiento de los parques (a través de esquemas que combinaran bajos niveles de gasto público y empoderamiento de las comunidades, como se ilustra adelante), profundizar la desmarginación con Metro Vivienda y la Caja de Vivienda Popular, el mantenimiento de las grandes avenidas, la inversión social del Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), el avance en las siguientes fases del sistema de transporte masivo de "Transmilenio", etc.

7.4 La reinstitucionalización de las políticas urbanísticas

La prioridad que se les dio a las políticas urbanísticas se tradujo en el período 1995-2003 en una nueva fase de reorganización, fortalecimiento y profesionalización de las instituciones distritales encargadas del tema. Este proceso se concretó en dos ejes: rescate y robustecimiento de instituciones que existían con anterioridad a 1995; creación de nuevas instituciones para apoyar la gestión de intervenciones urbanísticas, como la Empresa de Renovación Urbana y Transmilenio.

7.4.1 Rescate y robustecimiento de entidades que existían con anterioridad a 1995

Instituto de Desarrollo Urbano (IDU).[20] El IDU es un establecimiento público descentralizado, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y domicilio en Bogotá, creado en 1972[21] con base en una reforma del Departamento de Urbanismo de Bogotá que había sido creado en 1933. El IDU está destinado a ejecutar obras viales y de espacio público para el desarrollo urbano de la capital. Sus recursos provienen, en buena medida, de una proporción del impuesto predial, una parte de rentas específicas como la sobretasa a la gasolina y del pago a la valorización (por beneficio general, creada por el alcalde Jaime Castro). Uno de los elementos interesantes del diseño institucional del Distrito es que el IDU no construye directamente ninguna obra, sino que se encarga de administrar, contratar estudios, interventorías y ejecuciones de proyectos, con un criterio claro: quien diseña no es quien contrata. El IDU dedica buena cantidad de trabajo en el diseño de pliegos de requisitos adecuados y en el seguimiento del contrato, y viene cumpliendo funciones de lo que fue la Secretaría de Obras Públicas. En materia de Espacio Público, son varias las funciones asignadas al IDU:

1. *Mantenimiento de árboles:* En 1998 se había asignado al IDU (Subdirección Técnica de Mantenimiento de Espacio Público) la responsabilidad de adelantar las labores asociadas al mantenimiento de árboles. Sin embargo, dicha responsabilidad fue transferida en el 2003 al Jardín Botánico José Celestino Mutis.

2. *Arreglo de las vías (reparcheo, rehabilitación, mantenimiento):* En esta materia, el IDU es el encargado de realizar diagnósticos y estudios sobre el estado de la malla vial y proyectos adicionales, y de garantizar la rehabilitación y mantenimiento de las vías.

3. *Arreglo de andenes, puentes peatonales y separadores:* A través del establecimiento de una prioridad que tiene en cuenta factores como: Obras ejecutadas, cumplimiento del Plan de Ordenamiento Territorial, estado de deterioro e impacto urbano, se determina qué andenes, puentes peatonales y separadores requieren recuperación total o mantenimiento.

Fondo de Ventas Populares. Este Fondo existe desde 1972[22] con el objetivo de "obtener recursos financieros para la atención de programas relacionados con los vendedores ambulantes y estacionarios, teniendo en cuenta las normas legales al respecto".[23] Su misión es "generar y apoyar alternativas de organización, capacitación, formalización o reubicación de vendedores ambulantes y estacionarios" y su visión es "promover, con criterio empresarial y contenido social, la incorporación de vendedores ambulantes y estacionarios a la economía formal, procurando mejorar su calidad de vida en aspectos económicos, educativos y de seguridad social". En 1995, la primera administración Mockus, atribuyó[24] al Fondo la tarea adicional de "preservar el uso colectivo del espacio público". Con base en esta decisión, y en particular a partir de la administración Peñalosa, el Fondo terminó constituyéndose en una de las instituciones más importantes en la recuperación del espacio público, en particular porque cuenta con las herramientas distritales para darle soluciones económicas a los vendedores ambulantes desalojados del espacio público. El Fondo de Ventas Populares adquirió una alta importancia en la estrategia de la administración Peñalosa para recuperar el espacio público. Participó de proyectos interinstitucionales en los que se reubicaron vendedores ambulantes, se les dio capacitación profesional, se les facilitaron recursos y, particularmente, se implementaron proyectos de trabajo asociativo entre las personas reubicadas en operaciones de recuperación de espacio público. En este esfuerzo de asociatividad se implantaron fórmulas de créditos asociativos que implicaron construcción de capital social, disminuyeron el esfuerzo de ahorro y aporte de capital, y redujeron el riesgo (compartido y de la institución que ofrecía el crédito). Las primeras experiencias mostraron que el tema arquitectónico de los lugares de reubicación, era una variable fundamental para el éxito de estrategias como ésta. Por ello, se ha pasado de esquemas de edificios viejos de varios pisos en los que se distribuyen los locales (y donde solamente el primer piso alcanza algo de éxito) a diseños arquitectónicos adecuados que propician igualdad en el acceso al cliente. El Fondo está además muy bien posicionado para la gestión interinstitucional, en su Junta Directiva, cuyo presidente es el director de la Defensoría del Espacio Público; y tiene como miembros: la Secretaría de Gobierno Distrital –entidad distrital de la cual depende el Fondo–, el

Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), el Departamento Administrativo de Acción Comunal, Misión Bogotá y la Subsecretaría de localidades. Desde 1995 sus funciones se definieron en los siguientes términos:

1. Desarrollará programas de capacitación a los vendedores informales con el propósito de facilitar su proceso de reconversión.
2. Apoyará alternativas ocupacionales para la reconversión de los vendedores informales.
3. Participará en la adecuación urbanística de áreas deprimidas por ventas informales en espacio público, que han sido restituidas para dar continuidad al proceso de recuperación del espacio público.

El Taller del Espacio Público. Fue **c**onformado en febrero de 1992 y adscrito al Departamento Administrativo de Planeación Distrital como ente asesor de espacio público.[25] Una de sus principales funciones es definir y diseñar elementos de espacio público que acerquen las intervenciones urbanísticas al ser humano. La administración Peñalosa recuperó el énfasis en proyectos semilla para intervenciones pequeñas y de alto impacto. En el desarrollo de sus actividades diseñó un plan de recuperación de plazas, un plan de alamedas, y logró en conjunto con la Subdirección de Productividad Urbana del Espacio Público de Planeación Distrital, incluir dentro de las obras viales criterios de espacio público como arborización, iluminación y mobiliario.

Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD). Creado en 1978 por el Acuerdo 2 del Concejo de Bogotá. Probablemente el mayor aporte del IDRD al tema del espacio público es la labor que adelanta en materia de uso de parques y espacios deportivos, y en materia de la administración sostenible de los parques (una de las variables determinantes en el éxito futuro de la estrategia de recuperación del espacio público). Basado en un enfoque de sostenibilidad que deposita su confianza en la vinculación de las comunidades al aprovechamiento y cuidado de los parques, el IDRD ha diseñado un paquete de estrategias agrupadas en la Red Social de Apoyo para la Sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques. Las estrategias de esta red son: Adopte un Parque, Gobierna tu Parque, Ponle Nombre a tu Parque, Ambulancia de Par-

ques, Vive tu Parque, Comités Locales de Control Social, Club de Amigos de los Parques, Foro Móvil, Concurso de Integración Comunitaria. Detalles sobre el funcionamiento y avances de estas estrategias se presentan abajo, en el apartado de Parques. En materia de parques, llama la atención el completo sistema de georreferenciación del sistema de parques, disponible en línea para los usuarios de Internet.

Jardín Botánico José Celestino Mutis. El Jardín Botánico fue creado en 1956, gracias al trabajo e iniciativa del botánico Pérez Arbeláez y su asistente Teresa Arango Bueno. En el año 2003, le fue asignada una función que venía desempeñando el IDU. Por ello, ahora tiene la responsabilidad de adelantar tratamientos silviculturales en árboles ubicados en el Espacio Público, que presenten problemas de estabilidad, daños fitosanitarios o que amenazan y deterioran la infraestructura urbana de la ciudad. Adicionalmente es la encargada de los procedimientos de arborización, aprovechamiento y tala del arbolado en el perímetro urbano de Bogotá.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). La Subdirección de Infraestructura y Espacio Público de la DAPD es la responsable de definir las políticas, planes y programas relacionados con vías, tránsito y transporte, servicios públicos domiciliarios y espacio público en el marco de lo establecido en el Plan de Ordenamiento Territorial. Prepara para la firma del Alcalde Mayor los decretos reglamentarios del Plan de Ordenamiento Territorial en los temas viales, de transporte, tránsito, servicios públicos y espacio público. Prepara las resoluciones, para la firma de la Directora del DAPD, que deciden el otorgamiento de licencias de ocupación e intervención del espacio público, referidas a proyectos de escala urbana y metropolitana y expide este tipo de licencias para proyectos de escala zonal en espacio público. Igualmente, la Subdirección es responsable de dar soporte cartográfico al Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y de proponer los documentos para la expedición de actos administrativos que declaran zonas de reserva para la construcción de vías, de espacio público y de infraestructura de servicios públicos domiciliarios y de protección ambiental. Coordina con el IDU y la Secretaría de Tránsito y Transporte, los proyectos a cargo de estas entidades.

Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA). Además de su labor natural en lo concerniente al medio ambiente, el DAMA –creado en 1990 por medio del Acuerdo 9 del Concejo Distrital– es una de las entidades que, junto con el Departamento Administrativo de Bienestar Social, el Fondo de Ventas Populares, el Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte garantizan la sostenibilidad de algunas intervenciones de recuperación del espacio público. En el caso del Proyecto el Tercer Milenio, por ejemplo, acompañó al grupo de microempresarios tipógrafos desalojados del Barrio Santa Inés (Ascopro) en el establecimiento de un Ecoparque Industrial, como alternativa de asociatividad para formar empresa de este grupo poblacional.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB). En las intervenciones del Programa de Desmarginación, el conocimiento técnico sobre el potencial de los barrios, y su labor de extensión de las troncales de acueducto y alcantarillado es fundamental. Adicionalmente es la encargada de varios proyectos asociados a rondas de ríos y algunos humedales.

Dado el enfoque integral, también fueron completadas las funciones de otras instancias, en particular de cultura y de trabajo social, en relación con el proceso de recuperación y mantenimiento del espacio público, del espacio peatonal, la ciclorruta y las zonas verdes. Intervinieron en ella instituciones como el DABS y el Instituto Distrital de la Protección de la Niñez (Idipron), las cuales por su rol en la atención de población vulnerable (trabajadoras sexuales, habitantes de la calle, etc.) han desempeñado un papel central en iniciativas de intervención en el espacio público como el Proyecto Tercer Milenio, en el que se intervino la compleja población de El Cartucho (véase Capítulo 10 para un análisis detallado sobre las actividades DABS e Idipron). También el Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC), ya que en materia de espacio público está encargado de manejar las relaciones con las comunidades en proyectos que las involucren, por ejemplo, los asociados al Programa de Desmarginalización.

7.4.2 Creación de instituciones en apoyo a la gestión urbanística (1995-2003)

Empresa de Renovación Urbana. Fue creada en 1998 como una consejería adscrita a la oficina del alcalde. Recoge la experiencia de Plan Centro asumiendo sus funciones y equipo; durante tres años, 1998-2000, pone en marcha las siguientes estrategias:

a) Crear una empresa de renovación urbana. Se estructuró el proyecto y se pasó al Concejo Distrital el cual lo aprobó en el año 2000, mediante el acuerdo 33. No se capitalizó por falta de recursos hasta julio 26 de 2004.

b) Dejar establecidas, para la ciudad, políticas y estrategias que quedan consignadas en el POT. Asimismo, establece las zonas que deben intervenirse, para lo cual desarrolla y pone en marcha propuesta de intervención para sectores deteriorados. Se fundamenta en la Gestión Urbana de "Hacer, Hacer".

c) Desarrollar una intervención en el territorio, bajo la cual se invirtieron 100 millones de pesos por hectárea (Ha), para una área aproximada de 1.800 hectáreas del centro de la ciudad.

d) Se destinaron recursos importantes para intervenir 600 predios de la zona del cartucho y el barrio Santa Inés, para hacer un parque de 16 hectáreas, con una zona comercial.

Sus funciones están consignadas en el acuerdo 33 de 1999, que la estructura como una empresa industrial y comercial del Estado, esto quiere decir que es autónoma en el manejo de recursos. Su finalidad es hacer gestión urbana, para promover, gestionar y liderar la transformación urbana de sectores deteriorados de la ciudad en deterioro o ubicados en zonas con potencial mayor al desarrollo que tiene y en relación con su ubicación estratégica.

Dentro de este segundo grupo de instituciones creadas a partir de las administraciones Mockus y Peñalosa, hay un subgrupo de otras instituciones orientadas al trabajo "en la calle", y que también se involucraran con la implementación de políticas urbanísticas, entre ellas resaltamos las siguientes:

Empresa Transmilenio. El 13 de octubre de 1999, mediante escritura pública, fueron firmados los estatutos y normas de la empresa, mediante los cuales se establecieron la misión, el tipo de sociedad, las responsabilidades de la empresa, entre otros aspectos. El objetivo inicial de la empresa fue planear, ofrecer e implantar un servicio de transporte masivo de pasajeros para la ciudad (más adelante se amplía la información sobre Transmilenio).

Misión Bogotá. Este programa es ampliamente explicado en el Capítulo 10, basta por ahora mencionar la importancia que tuvo su trabajo en la "generación de espacios de orden". Inspirado en la teoría de la ventana rota, se proponía garantizar la adecuación de espacios que por su deterioro y abandono por parte de las autoridades y de la ciudadanía, se habían convertido en focos impenetrables de inseguridad y centros de delincuencia.

7.5 Restricción del uso del carro

El alcalde Enrique Peñalosa insistió en la importancia de construir una ciudad en la que cada vez sea menor la importancia de los automóviles y mayor la importancia de otros tipos de transporte, en particular transporte público, bicicleta y caminata. La ciudad había invertido y entregado sus calles a la minoría de mayores recursos, lo que se evidenciaba en que:

> En 1998, cerca del 95 por ciento de la malla vial era utilizada por 850.000 vehículos particulares, que sólo movilizaban al 19 por ciento de los habitantes. Cada año entraban a la ciudad 60.000 nuevos vehículos particulares y para su adecuada movilización era necesario construir 680 kilómetros de nuevas vías cada año [...] El cinco por ciento restante de la infraestructura vial era utilizada por 21.500 buses de servicio público, que realizaban el 72 por ciento de los viajes.[26]

Sumado al deterioro del espacio público, el problema del transporte era uno de los factores mayores que hicieron de Bogotá una urbe poco amable. Peñalosa propuso entonces, un conjunto de alternativas compuesto por un sistema de transporte masivo, ciclorrutas, andenes y espacio público. Ello ofrecía varios beneficios: (i) una ciudad más equitativa: buena parte de los recursos de la ciudad se destinan al mantenimiento de

avenidas y calles utilizadas principalmente por autos particulares, pertenecientes a ciudadanos de clases altas, lo cual desplaza inversión en las clases bajas mayoritarias. (ii) Beneficios sobre el medio ambiente, (iii) Condiciones de seguridad para peatones y ciclistas. Según Peñalosa, tal vez "suena simplista, pero liberaría enormes recursos que son actualmente dedicados al mantenimiento de las calles casi exclusivamente utilizadas por la clase alta, para invertir en necesidades de los pobres". Por ello, Peñalosa, introdujo medidas restrictivas del uso del automóvil, que fueron posteriormente institucionalizadas a través de una consulta popular realizada en Octubre de 2000. La introducción del Día sin Carro tiene un efecto pedagógico ya que sugiere e intenta demostrar a los ciudadanos, que es posible cumplir con sus actividades cotidianas utilizando medios alternativos de transporte ("Transmilenio", ciclorrutas, etc.), excepto para unas minorías que dependen fundamentalmente del vehículo para adelantar sus labores.

7.6 Introducción del sistema de transporte masivo: Transmilenio

La situación caótica de la ciudad, experimentada particularmente durante la década de los 80 y la primera parte de los 90, descrita en el Capítulo 1, se reflejaba particularmente en la desorganización del sistema de transporte "público". Dicho sistema se convirtió paulatinamente en un sistema caracterizado por la inequidad, la contaminación del aire, la contaminación sonora, y la ineficiencia, en términos de los costos y tiempos en movilidad para los ciudadanos. Asimismo, generaba una baja e incierta rentabilidad de los conductores y las empresas dueñas, cuyos ingresos dependían directamente del número de pasajeros. El sistema fue tan perverso, que llevó a una situación denominada la *guerra del centavo*, donde se da una permanente carrera de competencia entre los conductores para recoger el mayor número de pasajeros.

Algunas administraciones distritales e incluso nacionales habían explorado posibilidades de solución de este sistema, y por ello se habían realizado importantes estudios –en particular uno financiado por la agencia de cooperación del gobierno japonés– sin que nada se hubiera podido llevar a la práctica. Durante muchos años se insistió incluso en la

construcción de un metro. Sin embargo, las condiciones financieras del Distrito, sumadas a los requerimientos en términos de inversión (infraestructura, equipos, etc.) hacían de esta alternativa una insensatez. Por otra parte, la experiencia más cercana en materia de metro en el país (Medellín) presentó demasiados problemas y mostró no ser rentable, incluso diez años después de su construcción.

Peñalosa, tomando en cuenta estas situaciones y los estudios desarrollados sobre transporte público en Bogotá, se inclinó desde un comienzo hacia opciones alternas al metro, inspirándose especialmente en el sistema de buses articulados introducido en Curitiba (Brasil), y esfuerzos similares en Quito y otras ciudades latinoamericanas, pero con adaptaciones a la demanda local, reconocidas nacional e internacionalmente.

Tabla 1
Sistema Transmilenio de Bogotá proyectado a 2016 (287,9 km)

1998-2001	2001-2006	2006-2011	2011-2016
Calle 80 (10 km) Avenida Caracas (21 km) Autopista Norte (10 km)	Av. de las Américas (16,7 km) Av. Suba (11 km) Corr. Férreo del Sur (12 km) Av. Norte-Quito-Sur (35,5 km) Av. de los Cerros (7,9 km) Carrera 10 (13 km) Carrera 7 (11 km) Calle 6 (4,9 km) Calle 170 (9,7 km) Calle 26 (9,7 km)	Av. Boyacá (35 km) Av. 1º de Mayo (14,5 km) Calle 13 (14,4 km) Viaducto Caracas (21 km)	Av. Longitud. de Occ.(48 km) Av. Villavicencio (10,3 km) Avenida 68 (16 km) Calle 63 (8,7 km) Calle 200 (6,8 km) Av. Ciudad de Cali (30,9 km) Viaducto Autonorte (10 km)
41 km		84,9 km	

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá. Empresa Transmilenio S. A.

La fórmula escogida fue un servicio de transporte masivo automotor de pasajeros, organizado con nuevos buses de motores diesel que cumplieran con regulaciones ambientales, sobre carriles especialmente construidos y exclusivamente reservados para "Transmilenio" y sobre vías existentes donde varios carriles fueran adecuados para soportar los buses; estaciones modernas con puertas de vidrio que se abren y cierran para poder pasar de la estación al bus; una red conectada, que permite transbordos; servicios alimentadores, que son los encargados de llevar y traer pasajeros desde los barrios periféricos de la ciudad hasta las troncales de "Transmilenio"; conductores especialmente capacitados, que trabajan turnos de 6 horas. Un sistema cuya puesta en marcha implicó además, la "chatarrización" de un determinado número de buses viejos por cada nuevo bus del "Transmilenio" puesto en marcha. Se trata entonces de un sistema integral, cuyos ejes principales (troncales) se construyen progresivamente en cuatro etapas, y conjuntamente con la construcción e implantación de los demás componentes del sistema (nuevos buses, estaciones, líneas alimentadores etc.).

Esto se complementó con espacios públicos como "ciclovías" con el objeto de promover al mismo tiempo el transporte no motorizado; intención reforzada con instrumentos administrativos y tributarios (como por ejemplo el pico y placa para los automóviles, consistente en la limitación en la circulación de vehículos de acuerdo con sus números de placa en días determinados). Adicionalmente, con la construcción de las troncales, se le dio mucha importancia a la recuperación de los andenes asociados a éstas. Se trató de una intervención en la que se buscó transformar de manera radical la forma en que los bogotanos se transportaban, construyendo un sistema que generara eficiencia, equidad y calidad de vida en los usuarios; un sistema integral que incorporara todos los elementos mencionados.

Ilustración 1
Fases de construcción rutas Transmilenio en Bogotá

Fuente: Empresa Transmilenio S. A.

La rapidez con la cual fue ejecutado y puesto en operación el proyecto de "Transmilenio", durante los tres años de la administración de Peñalosa –la primera fase del sistema cubrió 41 km– impresionó a muchos escépticos. Lograr el inicio de la operación del sistema "Transmilenio" implicaba partir de cero, con diseño, construcción de infraestructura, participación del sector privado, cierre de avenidas centrales de la ciudad e inicio de obras de las cuales buena parte la ciudadanía dudaba.

El número de usuarios que utiliza el sistema diariamente se ha incrementado igualmente desde el inicio del proyecto. Mientras en 2002, el sistema contaba con 550.000 usuarios, a comienzos de 2004 la cifra supera los 900.000 pasajeros diarios. Por supuesto, existen quejas acerca de la cantidad de personas que lo utilizan en horas pico y todavía sería posible lograr ahorros en tiempo con ciertas inversiones en infraestructura. Sin embargo, el ahorro logrado hasta el momento es admirable: el tiempo promedio de viaje, pasó de tres horas al día a 1,5 horas,[27]

amén de los efectos sobre la descongestión del tráfico y el ahorro en costos para los ciudadanos: el costo del pasaje de 900 pesos 2003 es igual al de un bus regular, pero permite transbordar sin costo –contrariamente a buses regulares– y viajar más rápido y confortablemente. Hay algunos datos que muestren que tal vez un 10% de los pasajeros "Transmilenio" lo escogieron frente al uso de su auto particular.

La construcción del "Transmilenio", en criterio de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, debe ser uno de los factores para disminuir la accidentalidad vial en la ciudad; el hecho de haber comenzado a ordenarse el tráfico caótico de autobuses de servicio público, es ya una avance evidente en esta materia. De otro lado, con respecto al tema de la seguridad ciudadana, y en especial en lo relativo al hurto callejero, es evidente que la apertura del espacio público y la mayor presencia institucional que implica el "Transmilenio" (operadores de las estaciones, vigilancia policial, teléfonos públicos, iluminación) son factores que pueden conllevar la disminución de delitos contra la propiedad privada en la ciudad.

7.7 Construcción y rehabilitación de parques

En ciudades como Bogotá, Cali y Medellín, entre las causas de la proliferación de pandillas y delincuencia juvenil observadas con gran fuerza a finales de los años ochenta y durante los años noventa, se mencionaba sistemáticamente la ausencia de oportunidades de recreación, deporte y zonas verdes. Durante el período 1995-2003, Bogotá ha creado, reconstruido y expandido parques en diferentes zonas de la ciudad, lo cual ha incrementado significativamente la calidad del tiempo de esparcimiento entre la población. Como se explicó en el Capítulo 1, el tema de los parques fue una gran preocupación en los años treinta, cuarenta y sesenta. Desde entonces, los parques habían sido prácticamente abandonados por el Distrito; por décadas no se realizaron esfuerzos importantes por adecuarlos para la vida digna de los ciudadanos. El Distrito tampoco había comprado nuevos terrenos para su construcción. En muchos casos, los parques se habían convertido en espacios propicios para el crimen y en ciertas zonas y horarios, dichas condiciones los hacían lugares vedados para ciudadanos y ciudadanas. Pocas actividades culturales y deportivas de gran escala se realizaban en estos espacios.

Mockus y Peñalosa retomaron la buena herencia de los años sesenta y rescataron, mejoraron y ampliaron la oferta. Un número enorme de parques grandes y pequeños han sido equipados con facilidades deportivas al aire libre y zonas de juego para niños. La nueva infraestructura ha proporcionado una alternativa a la vida de la "esquina de la calle", ampliando significativamente las oportunidades de recreo y mejorando notoriamente el aspecto físico de los barrios, lo cual ha despertado el interés de las asociaciones de vecinos para trabajar con el gobierno local en su diseño, creación y mantenimiento.

Por sí misma, la construcción o recuperación de parques –aunque sean de alta calidad– no es suficiente para generar mayores condiciones de seguridad en una ciudad. Las experiencias colombianas y de otros países han mostrado que cualquier parque puede transformarse en un foco de inseguridad cuando no está bien administrado y adecuadamente mantenido. Para enfrentar este reto la administración distrital, a través del Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), creó una base de datos de todos los parques de Bogotá, que ahora contiene casi 5.000 parques (entre los parques grandes, medianos y pequeños), esta iniciativa se inspiró en el primer inventario de zonas verdes realizado por la Universidad de los Andes durante la primera administración Mockus. Dicha base de datos es usada por las diferentes instituciones públicas distritales como el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA), y el Jardín Botánico, con el propósito de articular acciones para la operación y el mantenimiento de los parques a través de una mayor participación ciudadana. Estas instituciones han venido cooperando para enseñar a los ciudadanos sobre el buen uso de los parques y su dotación, y han trabajado en la organización de eventos deportivos semanales, cursos de vacaciones, torneos de microfútbol, competencias de baloncesto y tenis, entre otros eventos.

Tabla 2
Distribución de la población pobre y en miseria según localidad

Localidad	% Población pobre	% Población en miseria	m^2 de parque y zona verde/Hab.	Evolución tasa homicidio 1994/2002
Ciudad Bolívar	29,2	8,5	1,8	73/43 (4)
Usme	26,9	6,6	1,2	68/35 (5)
San Cristóbal	20,0	3,6	1,5	62/21 (13)
Bosa	19,3	3,4	1,7	60/22 (12)
Santa Fe	18,4	3,7	7,3	497/202 (1)
Rafael Uribe	16,0	2,7	2,3	73/32 (6)
Tunjuelito	14,2	1,8	4,4	59/24 (11)
Kennedy	13,3	2,4	2,9	54/20 (14)
La Candelaria	13,3	1,9	1,1	262/86 (3)
Fontibón	12,5	2,8	3,0	65/12 (19)
Usaquén	11,8	2,5	3,1	37/13 (18)
Suba	11,1	1,7	2,2	35/19 (16)
Los Mártires	8,8	1,2	1,5	215/89 (2)
Engativá	8,8	1,0	5,2	47/16 (17)
Antonio Nariño	8,2	0,9	2,7	64/27 (8)
Puente Aranda	7,7	0,8	3,3	62/25 (10)
Barrios Unidos	7,4	0,8	11,3	66/25 (9)
Chapinero	6,3	1,0	4,1	81/37 (7)
Teusaquillo	0,5	0,6	14,3	109/20 (15)

Fuente: elaboración de los investigadores basándose en la información de la Universidad de los Andes y página web: http://www.empresario.com.co.

Peñalosa insistió en mostrar que las condiciones particulares de Bogotá –la baja motorización, la poca densidad de la red vial en zonas no céntricas, amplias periferias aún sin construir, y valores de tierra relativamente bajos– ofrecían oportunidades particulares para construir zonas verdes en el presente, para garantizar suficiente espacio verde para generaciones futuras. Según Peñalosa, con 500 millones de dólares, se pueden comprar 10.000 hectáreas en las afueras de la ciudad, un área igual a 35% del área actualmente construida de Bogotá, para construir una zona de parques de 34 veces el tamaño del Central Park, para generar calidad de vida durante los próximos 1.000 años y garantizar posibilidades de acceso a infraestructura verde y de deportes para cada

uno de los 10 millones de habitantes que se calcula tendrá Bogotá en el año 2050.

Peñalosa resaltó la inequidad en el acceso a espacios verdes en la ciudad y la importancia de romper con ella, al afirmar que mientras los sectores socioeconómicos más fuertes tienen acceso a clubes y casas de campo, los sectores más pobres viven en zonas escasamente dotadas de zonas verdes. Como consecuencia de la creciente desigualdad y la separación geográfica entre sectores pobres y ricos en la ciudad, el acceso al espacio verde termina reflejando la desigualdad de la ciudad (véase Tabla 2).

Peñalosa legitimó las grandes inversiones en espacio público verde de calidad con los efectos positivos sobre acceso a zonas verdes de los estratos más bajos: calidad de vida, recreación, beneficios ambientales. Él mismo decía que las zonas verdes y la arborización contribuyen a aumentar el atractivo de una ciudad, pues éstas favorecen en este sentido la competitividad y el desarrollo económico. Así esto puede redundar en mejores oportunidades de desarrollo y empleo para los menos favorecidos.

Durante la administración de Peñalosa, con una inversión de 212.000 millones de pesos se recuperaron, mejoraron y mantuvieron 1.034 parques, es decir, el 54% del área verde de la ciudad. Se plantaron 68.688 árboles y 183.651 plantas de jardín y con el programa de arborización se intervinieron 202 kilómetros de ejes viales y 280 hectáreas de parques. El trabajo fue continuado durante la segunda administración de Mockus, quien se comprometió a consolidar la oferta (véase también la siguiente sección sobre mantenimiento de parques).

El POT determina el conjunto de parques de orden regional, metropolitano, urbano, zonal y vecinal, como la malla más importante de espacios verdes que permiten elevar y balancear la calidad de vida de los bogotanos. Conjuntamente forman el Sistema Distrital de Parques, el cual constituye un eje clave para la conexión de las grandes áreas geográficas de la capital. Al IDRD le corresponde promover la recreación, el deporte, el buen uso de los parques y el aprovechamiento del tiempo libre para formar mejores ciudadanos, enseñar la sana competencia y mejorar la calidad de vida de sus habitantes".[28]

CLASIFICACIÓN DE PARQUES EN BOGOTÁ
(véase http://www.idrd.gov.co)

Parques regionales: Son espacios naturales de gran extensión de propiedad del Distrito Capital, ubicados total o parcialmente por fuera de su perímetro, como es el caso del parque La Florida, y los parques regionales de los embalses de San Rafael y Tominé.

Parques metropolitanos: Son áreas libres que cubren una superficie superior a 10 hectáreas, destinadas al desarrollo de usos recreativos activos y pasivos y a la generación de valores paisajísticos y ambientales. Su área de influencia abarca todo el territorio de la ciudad, son epicentros de múltiples programas desarrollados en beneficio de los diferentes sectores sociales y culturales de la urbe. Un ejemplo es el Parque Simón Bolívar, conformado de hecho por la unión de varias áreas más pequeñas como: Parque Virgilio Barco, El Lago (Los Novios), Central Simón Bolívar, Salitre Mágico, Jardín Botánico, Unidad Deportiva El Salitre, Centro de Alto Rendimiento, Palacio de los Deportes, Museo de los Niños, Plaza de los Artesanos y el parque Recreo-deportivo El Salitre, y conformando una área de 360 hectáreas.

Parques urbanos: Hay unos 25, cubren una superficie inferior a 10 hectáreas, y son considerados urbanos por su valor histórico y simbólico para la ciudad. Entre ellos están: el Parque Tercer Milenio, el Parque San Cristóbal, el Parque Biblioteca El Tintal, el Parque Calle 26, el Parque de La Independencia y el Parque Mirador de los Nevados.

Parques zonales: Son áreas libres, con una dimensión variable, destinada a la satisfacción de necesidades de recreación activa y pasiva de un grupo de barrios. Se encuentran ubicados en la mayoría de localidades, descentralizando así el manejo del tiempo libre para miles y miles de personas quienes no deben realizar grandes desplazamientos para encontrar un lugar de distensión. Estos cuentan con mobiliario urbano, canchas deportivas, zonas de juegos infantiles, espacios verdes arborizados y senderos peatonales.

Parques vecinales: Son áreas destinadas a la recreación, la reunión y la integración de la comunidad, que cubre las necesidades de los barrios. En la mayoría de casos, fueron mejorados y rescatados de un completo

abandono a partir del programa Obras con Saldo Pedagógico de la primera administración Mockus, ofreciendo a sus usuarios, modernos mobiliarios urbanos (bancas y canecas), iluminación artificial, senderos peatonales, plazoletas en zonas duras, juegos infantiles y canchas deportivas. La red de escenarios vecinales está conformada por más de 3500 áreas verdes, las cuales necesitan del cuidado y participación de la comunidad para lograr su sostenibilidad a largo plazo, a través de campañas de apropiación y sentido de pertenencia. Adicionalmente se incluyen las categorías de parques ecológicos y parques de bolsillo.

7.8 Mantenimiento y vigilancia de los parques

La recuperación y construcción de nuevo espacio público en general, y de parques en particular, no es por sí mismo una garantía de mayores condiciones de seguridad en la ciudad. La administración de los espacios públicos resulta fundamental para que ellos no generen efectos perversos en la seguridad de la ciudad; es decir, en vez de contribuir a mejorar la calidad de vida, se transformen en focos de inseguridad. Confrontado por la enorme ampliación de la oferta basándose en los procesos adelantados durante la administración Peñalosa, Mockus se comprometió con el fortalecimiento de las formas de mantenimiento, para garantizar la sostenibilidad de la oferta.

Inicialmente, el sistema de administración de los parques intentó adelantarse con la cooperación de las cajas de compensación (y por supuesto, la administración directa de muchos parques por cuenta del IDRD).[29] Sin embargo, aunque se probaron varios esquemas financieros, ninguno logró demostrar que fuera el apropiado y, además de la ausencia de incentivos económicos adecuados, en algunos sectores empezó a formarse la opinión de que dichos parques estaban siendo de alguna forma privatizados. Desde 2002[30] se está reorganizando la administración de los parques otorgando beneficios tributarios del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), a las entidades sujetas a este gravamen, que adelanten mejoras y administración de los parques. Bajo este sistema se han entregado, hasta el día de hoy, seis parques para ser administrados por las cajas de compensación familiar Compensar, Colparques, y la unión temporal Codema-Canapro. Para los parques

intermedios y pequeños, sin embargo, no se ha encontrado un sistema unificado eficiente de administración del parque, y más bien se han puesto en marcha iniciativas interesantes por parte de la comunidad, en los vecindarios, como se explica más adelante.

En materia de vigilancia, se han buscado fórmulas mixtas. Los parques grandes se cierran de noche, y son vigilados día y noche tanto por empresas de vigilancia privada –que hacen presencia permanente– como por unidades de la policía que hacen rondas frecuentes. Algunos de ellos complementan su trabajo con personas del programa Misión Bogotá (véase Capítulo 10). También los Frentes de Seguridad Ciudadana (FSL) –que son descritos en el Capítulo 8 – son herramientas importantes para involucrar a la comunidad, con la asesoría de la Alcaldía Local y de la Policía Comunitaria, en el cuidado de los parques. Los FSL y la organización comunitaria, con asesoría de la Policía Comunitaria y la Alcaldía Local, forman conjuntamente una alianza muy apropiada para garantizar la sostenibilidad de procesos de vigilancia de los parques barriales.

Una de las herramientas más interesantes en la administración de los parques es su Sistema de Georreferenciación, elaborado inicialmente por la Universidad de los Andes (1998) y administrado en la actualidad por el IDRD, el cual permite, además de la ubicación de los parques en el mapa, hacer un seguimiento de su estado.[31] Gracias a ello, actualmente la ciudad cuenta con 4.570 parques certificados por la Defensoría del Espacio Público, y se espera que en los próximos dos años esta cifra aumente a 6.500 aproximadamente, basándose en la recuperación de espacios públicos potencialmente verdes, pero actualmente utilizados para otros fines, como el estacionamiento de automóviles. La identificación de los parques se ha convertido en una herramienta de planeación de la mayor importancia, tanto para autoridades como para los entes locales y la comunidad, quienes han comenzado a reclamar activamente sus espacios públicos verdes y no verdes. El banco de datos, además de *mapear* los parques, incluye para cada uno de los 4.570 parques actualmente registrados, una ficha técnica con variables como la legalidad del terreno, el número y tipo de árboles, una descripción exacta de su mobilario, el estado socioeconómico y urbanístico del vecindario y el tipo se uso que se hace del parque (véase cuadro de texto para listado completo de variables).

Los elementos de la Ficha Técnica del Sistema de Georreferenciación de Parques son los siguientes:

– información general más código (2 por localidad y 3 números más)
– nombre
– persona de contacto con teléfono
– (puede ser persona JAC, Asociación de Vecinos)
– número de viviendas alrededor del parque
– estado general parque
– tipo de zona
– características personas que hacen uso del parque
– (edad, género, etc.)
– horario de uso típico
– vías de acceso
– tipo administración que es responsable
– recursos económicos
– herramientas
– senderos
– distribución del uso en el interior del parque
– cuerpos de agua
– juegos infantiles

La utilidad de establecer criterios para caracterizar los parques, consiste en que de acuerdo con unas ponderaciones objetivas, se logra darle prioridades a la inversión en los parques. Con ello, se elimina la práctica de beneficiar los parques a partir de la influencia de los "políticos" con más alta capacidad de incidencia en las decisiones de inversión.

Instauración de un nuevo Frente Seguridad Local en la localidad Kennedy (2003)

Alcalde de la Localidad Kennedy: "La creación de este Frente de Seguridad Local es un esfuerzo entre el Distrito, la Policía y la Comunidad. Agradezco la cooperación de las instituciones al habernos colaborado, y de cada uno de ustedes por su compromiso también. Ustedes saben que lo que vale aquí no es la alarma, sino la solidaridad entre los vecinos. Si no reaccionamos desde lo pequeño, ahí estamos perdiendo el barrio. Primero se roban el espejo del carro, y nadie hace nada.

Segundo se roban una llanta del carro, y nadie responde. Y por fin nos roban el carro. Reaccionar es una responsabilidad de todos. Las felicitaciones aquí son para ustedes. Trabajaron entre todos para construir este Frente, y ahora va a ser una responsabilidad compartida garantizar que siga funcionando. Ustedes pagan impuestos de los cuales podemos hacer donaciones de equipos a la policía, entre otras cosas para que logren responder a las demandas de asistencia de los Frentes de Seguridad. Ustedes, como vecinos, no se van a transformar en cazadores de ladrones, pero deben cuidar niños, cuidar sus hijos, y cuidar a la comunidad. Es importante que instalen luces y cuiden también en este sentido la calle y el barrio, como que logren mostrar una sociedad organizada. Recuerden: este es el barrio suyo, pero también era de sus padres, y va a ser de sus hijos. Continuemos entonces colaborando en su cuidado. Agradezco a todos".

Agente de la Policía Comunitaria: "Felicitaciones por la creación del FSL. Como decía el alcalde, la alarma es apenas el 5%, y el Frente lo son ustedes, los vecinos, el comercio, las casas. Parece que desde hace 15 días que este Frente está operando, y ya se mejoró algo el sentimiento de seguridad. Unidos y apoyándonos logramos resultados. Esta es la primera alarma en el barrio, pero ya hay tres otras en gestión. Este es el primer paso para acabar con el problema del parque, con los problemas de pandillas y de drogadicción. Con los frentes vamos creando un círculo, encerrando el problema".

Líder de la comunidad: "Agradecemos al Alcalde y a la dueña de la casa donde estamos inaugurando este frente y al señor holandés que vino a asistir a esta reunión. Aquí vive mucha gente pensionada de la policía. La creación de este frente nos ha creado nuevamente una camaradería. Hace unos días, cuando salimos por primera vez todos a la calle, al sonar la alarma, ahí mismo nos dimos cuenta del compromiso de cada uno con la calle y la cuadra. Creo que estamos comprometidos con esto, y si hay unas preguntas, favor hacerlas".

Alguien del público: "Alcalde, cuéntenos por favor cómo vamos con las barras bravas en el parque, ya que el problema es grave con unos 20 de Santa Fe en el uno y unos 30 de Millonarios en el otro (parque), dando bala en la mitad y pintando murales en las casas del vecindario. Hay drogas guardadas en el parque por debajo del "gazón". Todo el mundo lo

sabe. O sea la situación está muy grave y también peligrosa. Mi casa está frente al parque pero cuando yo llamo al número 112 o directamente al CAI, no vienen, o vienen muy tarde".

Alcalde: "Primero, la gente de las barras no es toda de aquí. Entre los dos grupos, ha habido ataques y han sacado revólveres, que es muy grave. La policía tiene los nombres de los líderes y les vamos a citar a plantear el problema, a ver de dónde son y en qué están. También estamos trabajando ya con el padre Alirio, con su programa "Goles en Paz", a ver como hablamos con esos jóvenes y si se logra hacer un campeonato, en vez de peleas. También estamos buscando varias conciliaciones, y ustedes como Frente de Seguridad pueden contribuir a hablar con ellos. Pero es claro que podemos aceptar la libre expresión pero no podemos aceptar que nos invadan propiedades públicas o privadas o que acaben con la libertad de los demás".

Agente de la Policía Comunitaria: "Es importante que conjuntamente hablemos con los jóvenes, en vez de confrontarlos de manera agresiva desde un comienzo. Ustedes, como padres, madres, hermanos o hermanas de estos jóvenes, es importante que no guarden el silencio con ellos, sino que hablen y expliquen.

Representante de la comunidad: "Está bien lo que usted dice, agente, pero cuando ellos están con navajas y cuchillos en el parque, ¿cómo hacemos nosotros? Ahí toca que ustedes los lleven a la Estación y los encierren! Ahí hay como 30 marihuaneros. Si ellos se sienten tan grandes en lo malo, que no lloren cuando sean castigados!".

Agente de la Policía Comunitaria: "Es cierto. Pero también le quiero recordar que cuando traemos jóvenes a la Estación, están directamente llamándonos los padres, de este mismo barrio, pidiendo soltarlos, diciéndonos que no es justo traerlos a la estación...".

Alcalde: "Así es. ¿Es justo que yo tenga que cambiarme y vestido de policía a las 11 de la noche arrestar esos niños, ponerles cadena? Y ¿los padres? ¿Qué hacen los padres? ¿No son los padres quienes deben cuidar a sus hijos? No seamos tan cínicos. Busquemos arreglar entre todos. Los padres de estos jóvenes también son hinchas. Tenemos que trabajar con los padres para que expliquen a sus hijos lo que implica ser hincha y lo que no implica. Hagamos como dice el alcalde Mockus: celebrar pactos

y hacerlos cumplir. Además, si ustedes tienen un Frente de Seguridad, y si ustedes tienen una Junta de Acción Comunal, ahí ustedes tienen capacidad de exigir cosas. Yo se que la JAC está bastante desanimada y ahí está el problema. Los problemas acá se crearon por la falta de unión entre los vecinos, por no haber reaccionado a tiempo. No esperen por favor que solamente la policía con revólver y pistola venga a solucionar este tipo de problemas. Tampoco tenemos que pensar solamente en "mi casa", sino en el barrio, en la familia, en el vecindario. Los felicito otra vez por este esfuerzo, y cuenten conmigo".

En el cuidado de los parques se ha asignado gran importancia a la participación y articulación ciudadanas. El Distrito ha impulsado la constitución de una Red Social de Apoyo para la sostenibilidad del sistema distrital de parques con asesoría de instituciones como la Defensoría del Espacio Público y el IDRD. La Tabla 3 indica los programas que la Red Social de Apoyo impulsó en 2001-2003.

Tabla 3
Programas impulsados por el IDRD

Programa	Avances
Ponle Nombre a tu Parque: Un proceso comunitario de escoger un nombre.	• 332 parques bautizados • 13.070 personas participantes.
Vive tu Parque (programa de buen uso del parque): un programa de capacitación e implantación de reglas con la comunidad para respetar el parque	• 193 parques intervenidos, 323 líderes capacitados correspondientes a 156 organizaciones.
Adopta un parque (vinculación de la empresa privada): para atender un parque	• 5 parques con Carrefour (en ejecución). • 16 parques con EPM (en ejecución).
Convenios de Administración y Mantenimiento de Parques con Comunidades: en el cual se implican también Juntas barriales (JAC) y FSL.	

Fuente: elaboración de los investigadores basándose en información del IDRD.

Sin embargo, el mantenimiento y administración de los parques sigue siendo el mayor reto que enfrenta el Distrito en la sostenibilidad de este tipo de espacios, tanto por su número, como por los costos que implica. La idea de generar esquemas de administración delegada, parece ser la única forma de garantizar este propósito. Existe evidencia de que los parques abandonados o percibidos como inseguros son rápidamente visitados y utilizados exclusivamente por grupos de jóvenes masculinos, que pueden también ser alguna forma de pandilla o banda.[32] De ahí que la construcción del parque puede ser, a largo plazo, un gasto menos importante que el gasto en su mantenimiento, o incluso en su vigilancia.

La única entidad que ha desarrollado índices de inseguridad de los parques bajo su gestión ha sido CAFAM, una de las cajas de compensación familiar más importantes de Colombia. Según ella, la seguridad es uno de los pilares de la asistencia a los parques. En cuanto a la seguridad –basándose en encuestas– CAFAM sostiene que los accidentes, infracciones y delitos han bajado de un índice de 4,8 a un índice de 2,6, con solamente un ligero incremento en el año 2001, que se explica, según la misma CAFAM, por la introducción de un mayor rigor en las definiciones de los casos que deben ser tenidos en cuenta para el índice de inseguridad.

La importancia que han dado las últimas administraciones distritales al tema de parques, es tal, que las diferentes comunidades están volviendo a los parques como actividad recuperadora de sus labores y se está regenerando una cultura de parques que se había perdido durante los años setenta y ochenta. Mockus cuenta cómo dentro de su primera Alcaldía, (1995-1997) se le acercó un grupo de profesores de la Universidad Nacional de Colombia con planes enormes que decían "Parque Simón Bolívar: un parque más grande que el *Central Park* de Nueva York en el corazón de Bogotá". Ellos mostraron a Mockus los planes para extender el Parque Simón Bolívar (originalmente creado en la década de los sesenta), frente a lo cual el Alcalde les miraba pensando "cómo hago para que no se me vea el escepticismo por estos pobres soñadores". Luego, en el año 2003, después de varios años de trabajo de su primera administración así como de la de Peñalosa, Mockus visitó el parque y se dijo "tenga ... Para que vea... Los soñadores pueden tener razón".[33]

7.9 Recuperación, creación y ampliación de andenes

Durante los años setenta y ochenta las vías públicas fueron construidas pensando casi exclusivamente en los automóviles, y muchas veces ni siquiera se construyeron andenes. Los andenes existentes fueron progresivamente transformados en lugares para estacionar carros. Era socialmente aceptado usar los andenes como espacios de estacionamiento para los automóviles, amén de vendedores ambulantes y la extensión de áreas privadas comerciales. Uno de los principales elementos de la renovación urbana experimentada por la ciudad con la administración Peñalosa, que continuó durante la segunda administración Mockus, fue la reincorporación al espacio público de los andenes, sacando de ellos los carros, ampliándolos y rehaciéndolos y poniendo decenas de miles de bolardos para evitar que los carros se estacionaran ahí. (La variedad de soluciones para el problema del abuso de los andenes como estacionamientos es limitada: Amsterdam, por ejemplo, tiene más bolardos que habitantes).

La Tabla 4 muestra el tamaño de las obras en cuanto al número de puentes peatonales, kilómetros de ciclorrutas y metros cuadrados de espacio público construido.

Esta política de recuperación de los andenes fue acompañada inicialmente con numerosas manifestaciones en contra, en particular del sector comercial, por automovilistas que no veían dónde más estacionar y por políticos que se quejaron del costo de la operación. Una vez que los ciudadanos lograron recuperar para el esparcimiento espacios que habían sido invadidos por los automóviles, la opinión pública asumió el reto y comenzó a defender el espacio público. La recuperación de los andenes incidió directamente sobre la "descaotización" y el "deshacinamiento" de muchos sectores, creando sentido de pertenencia sobre este tipo de espacios, y generando mayores sentimientos de seguridad. Peñalosa defendió su política insistiendo sobre la prioridad del bien público frente al bien privado (el carro) y explicando que no era solamente contra los carros sino también contra el sector informal, el cual había invadido los andenes. A través de esta política, muy defendida también por Mockus, los estratos altos aprendieron a no utilizar los andenes como parqueadero, a no ir de compras subiendo el carro al andén, y los estratos más populares aprendieron que no se podía acudir a la invasión del espacio público para vender sus mercancías, como mecanismo para sobrevivir.

Tabla 4
Indicadores de Infraestructura Construida 1998-2004

INDICADOR	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Km-carril de troncales construidos [(1) (2)]	16	37	112	107	52	93,78	185
Puentes peatonales construidos	0	1555,32 m2	2.159 (m^2)	17	14	11	52
Puentes peatonales mantenidos	13	114	51	1	5	9	3
Km de ciclorrutas construidos	2	17	113	63	6	21	57
Km de ciclorrutas mantenidos				0	0	5	3
m^2 de espacio público (andenes, separadores, alamedas, etc.) construidos	5.000	212.831	570.837	498.444	351.807	451.982	1.163.277
m^2 de zonas duras de espacio público (andenes, separadores, alamedas, etc.) mantenidos	2.810	29.000	296.026	75.000	147.140	1.737.755	4.260.861

Fuente: IDU.

La recuperación de los andenes y la introducción de ciclorrutas (véase abajo) fue parte de la política de promoción de un sistema de transporte "intermodal", estimulando articulaciones y un balance entre los diferentes medios de transporte, incluso entre el peatón y el ciclista. Peñalosa introdujo un fuerte discurso sobre el tema, indicando que "el uso del carro particular para el desplazamiento cotidiano de todo el mundo es imposible", y además muy costoso en términos de impuestos, ya que se tendría que construir una enorme cantidad de vías. Para generar alternativas, la ciudad se debe comprometer con la construcción de infraestructura –de hecho mucho más económica– para bicicletas, peatones y transporte público de calidad. En este contexto, varias avenidas, calles y zonas comerciales fueron transformadas en zonas "semipeatonales", como es el caso de la Avenida Jiménez en el centro de la ciudad.

7.10 Promoción del uso de la bicicleta

7.10.1 La ciclovía

El antecedente más cercano del gran esfuerzo que ha realizado el Distrito sobre el período 1995-2003 en materia de promoción de uso de la bicicleta, fue la iniciativa del alcalde Augusto Ramírez Ocampo 1982-1984 con la creación de la llamada "ciclovía". Al considerar que el sistema vial de Bogotá era poco utilizado los domingos, en particular antes de medio día, Ramírez Ocampo decidió cerrar varias vías con el objeto de que los ciudadanos dispusieran de ellas para la práctica del ciclismo. La "ciclovía" –como fue llamada desde sus orígenes– se inició con unos tramos relativamente cortos, que fueron progresivamente ampliados y durante los últimos años transformados en un circuito completo que recorre toda la ciudad y que alcanza unos 121 kilómetros. Su éxito ha sido tan notorio que mucha gente identifica la "ciclovía" como "la playa" de Bogotá, donde la gente no sólo asiste para hacer deporte, sino para ver y hacerse ver.[34] Unas 700.000 personas la utilizan cada domingo, en particular muchos jóvenes. Su gestión está a cargo del IDRD, que coordina cerca de 2.500 personas, quienes tanto los domingos como los días festivos hacen las veces de orientadores de los usuarios. La "ciclovía" probablemente es uno de los escenarios públicos no solamente más seguros, sino más equitativos de la ciudad, pues permite integrar la ciudad, haciendo circular la gente del norte (identificada con más recursos económicos) hacia el sur y la del sur (de barrios con población de menores ingresos) hacia el norte; el decir del Alcalde Peñalosa: "en la 'ciclovía' todos somos iguales ricos y pobres, es el único lugar en el que un padre de familia de bajos ingresos, que no tiene acceso a clubes de recreación, puede ofrecer a sus hijos un lugar seguro para hacer deporte y descansar. En el tiempo libre es cuando la gente siente más la pobreza y por eso hay que darle alternativas de recreación y esparcimiento."[35] La conexión a la red de la "ciclovía" de barrios como Las Cruces, ubicado directamente al sur del centro histórico de la ciudad y afectado por graves problemas delincuenciales durante los años ochenta y noventa, ha permitido que la gente del norte haya vuelto a visitar estos lugares históricos y otros barrios del 'sur', y viceversa.

El éxito de la "ciclovía" ha resultado en la creación de dos eventos anuales adicionales: la "ciclovía" nocturna y la "ciclovía" de Navidad que se aprovecha para presentar el alumbrado público utilizado para esta fecha.

7.10.2 Ciclorrutas

El Plan Maestro de Ciclorruta (PMC) –contratado por el IDU e incorporado en el POT– es una estrategia orientada a promover, con base en criterios estrictamente técnicos, la movilización cotidiana en bicicleta en la ciudad de Bogotá, con la finalidad de reducir el tráfico y la congestión y favorecer la movilización por este medio a los centros de trabajo, estudio y recreación. Este plan prevé la construcción de 301 kilómetros de ciclorrutas adicionales, acompañadas de la solución de cruces e intersecciones, conexiones con otros sistemas de transporte, servicios y facilidades como estacionamientos con servicios complementarios para el usuario, equipamiento urbano, paisajismo y señalización. La red está igualmente prevista para conectarse con los otros municipios de la Sabana de Bogotá, para lo cual se han dispuesto los puntos de contacto respectivos.[36] Aunque la "ciclovía" ha sido exitosa desde su comienzo, no se tradujo en una propuesta más genérica para el uso de la bicicleta en la ciudad. El Alcalde Mockus, durante su primera administración, integró en el Plan Maestro de Transporte, la construcción de ciclorrutas para promover el uso de la bicicleta. Según Mockus, en el IDU había unos "fundamentalistas de la bicicleta", de hecho Mockus en persona era un gran promotor de su uso. El IDU creó un primer circuito de ciclorruta en una zona ambiental de Suba, con un objeto particularmente recreativo. La Administración Peñalosa, radicalizó la idea, y lo hizo parte integral del reordenamiento del transporte, proponiendo una amplia red de ciclorrutas en la ciudad, ya no por razones puramente recreativas, sino como medio de transporte. Se evolucionó entonces, hacia la conceptualización de algunas rutas y la construcción de una red interconectada.

La red de ciclorrutas se compone de (i) una red principal, que une en forma más directa y expedita los polos de atracción como los centros de

empleo y educación con las áreas residenciales más densas, recogiendo además flujos de ciclistas de (ii) la red secundaria alimentadora, que conecta centros de vivienda o centros atractores con la red principal, cumple funciones de colectar y distribuir los flujos de ciclistas desde los centros de atracción o centros de vivienda, hacia la red principal; (iii) la red complementaria está constituida por tramos de ciclorrutas, necesarios para configurar el sistema de malla y distribuir flujos de ciclistas en sectores específicos. Incluyen la red ambiental y recreativa, las redes locales y de barrio y el sistema de parques lineales; (iv) ciclorrutas zonales como corredores de movilidad exclusivos para bicicletas, construidos en sectores particulares o de barrios, y que tienen como objetivo conectarse con la red principal de ciclorrutas.

El sistema de ciclorrutas –sobre el cual el transporte en motocicletas es prohibido– se ha convertido en una alternativa seria de transporte para muchos usuarios de la bicicleta en la ciudad, que cuentan con un espacio cómodo, seguro y rápido. Actualmente, conformado por 291 km construidos por la Administración, el sistema se encuentra constituido por una red principal, una secundaria y una complementaria para toda la ciudad. La red está zonificada de acuerdo con los futuros cicloparqueaderos y cicloestaciones que proporcionarán las funciones complementarias de soporte y reforzarán la movilidad de los corredores.

Todavía es difícil evaluar los logros económicos, sociales y ambientales de las ciclorrutas, así como su relación con el tema seguridad. Algunas, encuestas muestran que a finales de la segunda administración de Mockus, un 3,2% de los desplazamientos se realizaban en bicicleta, lo cual fue menos de lo previsto en las metas (5%). El IDU, en la dirección ciclorrutas, ha realizado estudios sobre las razones de esta subutilización. Una de las causas más importantes encontradas por el estudio es el riesgo del robo de la bicicleta (y demás bienes). Frente a esta realidad, además de haber fortalecido los controles policivos, se creó una política distrital para que entidades públicas, universidades y empresas privadas construyeran “guarderías” para bicicletas.

Los estudios de demanda a profundidad acerca de zonas de mayor tráfico, tipologías del usuario de bicicletas y demás, encontraron que “el mayor volumen horario se presentó en la Avenida Ciudad de Cali con

calle 38 Sur, con 460 bicicletas por hora en el período entre la 16:00 y 17:00 horas, seguido de la Avenida de la Américas a la altura de Banderas con 360 bicicletas por hora y la Autopista Sur con calle 13 de Bosa con 353 bicicletas hora".[37] Basándose en esta información y otras fuentes secundarias, se concluyó que en Bogotá hay cerca de 82.000 usuarios de la bicicleta diarios, resultado cercano al 0,58% del total de los 14 millones de viajes que se realizan diariamente en la ciudad.

Ilustración 2
Sistema ciclorruta de Bogotá

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá.

> [Por otra parte], en las encuestas realizadas a 72.184 usuarios actuales se evidencia que el uso de la bicicleta es primordialmente masculino ya que los hombres representan el 95% de los usuarios. En cuanto a la edad promedio observa que el 41% de los usuarios actuales están entre los 21 y 30 años, seguidos del rango entre 31 y 40 años los cuales representan el

26%. De la distancia promedio recorrida se destaca que el 52% de los viajes registrados tienen una longitud menor de seis (6) kilómetros, los recorridos entre siete (7) y diez (10) kilómetros representan el 25%, los recorridos entre once (11) y veinte (20) kilómetros representan el 20.5% y solo los viajes superiores a veinte (20) kilómetros representan el 3% del total de viajes.

De acuerdo con estos estudios, el plan maestro consideró una serie de criterios con los cuales evaluar los corredores viales para el desarrollo de los proyectos de ciclorruta.[38] Una de las ciclorrutas más importantes del sistema la constituye la del Porvenir (acompañada de la Alameda del Porvenir). Es un recorrido de 17 kilómetros en construcción que atraviesa en buena parte zonas despobladas en el occidente de la ciudad, pero donde ya se están iniciando unas urbanizaciones. Esta ciclovía conecta bibliotecas públicas, parques, infraestructura de deporte y escuelas, como igual número de "hitos de reconocimiento" para los habitantes de la zona, algunos de los cuales provienen de desplazados de otras regiones del país.[39]

7.11 Recuperación y creación de alamedas

Las alamedas –o sea avenidas sembradas de álamos– son definidas como lugares de espacio público o paseos peatonales amplios, adornados con árboles y destinados al esparcimiento de la comunidad. Las primeras Alamedas en Bogotá, aunque bastante modestas, se conocieron con los nombres de Alameda Vieja y Alameda Nueva, y aparecen en el primer plano que se conoce de Bogotá y que data de 1791.[40] La Alameda Vieja corría desde la plaza de San Victorino hasta el campo abierto de San Diego, mientras que la Nueva corría desde donde está hoy la Estación de la Sabana o sea sobre la calle 13 al occidente de la plaza San Victorino hacia Puente Aranda, y fue más tarde también conocida como paseo del Prado o avenida Colón.

Este proyecto de recuperar y de reorganizar "Alamedas", estuvo enmarcado dentro de las políticas del Plan de Desarrollo "Formar Ciudad" de la primera Administración Mockus (1995-1997), como una propuesta de recuperación del espacio público. Debido a que estos proyectos son

nuevos y anteriormente no existía este tipo de espacio público, por obvias razones el inventario de la red de alamedas se ha realizado a medida que se van construyendo los proyectos. Por otra parte, el POT ha establecido ciertas reglas para la construcción de las Alamedas: (i) las alamedas deberán ser continuas en su perfil y nivel, con una longitud superior a 500 metros y un ancho mínimo de 8 metros; (ii) Los cruces entre Alamedas y vías locales, deberán privilegiar la circulación peatonal, para lo cual, la alameda se mantendrá continua y a nivel. En los cruces con vías del Plan Vial Arterial deberán fijarse las medidas de tráfico correspondientes, como semaforización y disminución de velocidad; (iii) Las vías peatonales se diseñarán de acuerdo con los parámetros establecidos en la Cartilla de Andenes del DAPD, o mediante proyectos específicos aprobados por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

> Según Peñalosa, una ciudad como Bogotá, y en general ciudades en países en desarrollo, difícilmente tendrán la posibilidad de construir una catedral como la Notre Dame en París u otras joyas de arquitectura de las ciudades europeas. Pero pueden crear, ahora que son aún ciudades jóvenes y no muy densificadas, un trayecto de 20 kilómetros de avenida peatonal, con árboles hermosos, y tendrán con ella algo que una ciudad como París nunca más podrá crear.

El ejemplo más impactante y más visible en Bogotá es el de la creación del Eje Ambiental en la Avenida Jiménez, o sea sobre una de las arterias más céntricas e históricas de la ciudad, sobre la cual se encuentran situados edificios tan importantes como el Banco de La República, el Banco Central Hipotecario, Universidad Rosario, Universidad de Los Andes, Academia Colombiana de Historia, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior y Justicia, y la abandonada Estación de Ferrocarril de Bogotá. Históricamente, había sido un caño del Río San Francisco, que fue tapado debido al uso que se le venía dando como botadero de basuras y a las necesidades de la ciudad por aprovechar este corredor como una vía para el desplazamiento de los vehículos. Una vez tomada la decisión de transformar lo que era apenas la muy congestionada y ruidosa calle 13 (Avenida Jiménez) en una Alameda, el arquitecto Rogelio Salmona hizo un diseño que, entre otras cosas, permitió que

parte del agua del río San Francisco corriera nuevamente por la superficie. Adicionalmente, la intervención construyó dos tramos para "Transmilenio" y el resto para peatones, eliminando el tráfico privado y creando una especie de ramblas en esta parte histórica de la ciudad, conectando el sector universitario de Los Andes y Rosario –ambos frecuentados por estudiantes de estratos altos– con el sector popular de San Victorino, generando también un nuevo ambiente para las oficinas estatales en este sector. Esta recuperación se realizó además de manera integrada con el proceso más amplio de recuperación del centro histórico (véase adelante).

Otro ejemplo, la Alameda de El Porvenir fue creada a partir de cero y es menos visible por situarse en la periferia de la ciudad, sin embargo tiene un enorme impacto para esta zona de barrios populares. Son 17 kilómetros de largo y quince metros de ancho que se extienden desde la Autopista Sur (con acceso a Soacha) hasta la Avenida Centenario (con acceso a Fontibón) con la posibilidad de tener una variante por la Avenida de las Américas. Además de constituir una recuperación del espacio público para el esparcimiento de las personas, esta alameda constituye uno de los valores que han ido transformando la imagen poco amigable de la ciudad, hacia una imagen que hoy en día la hace proyectarse como un destino turístico nacional. Otras Alamedas que vale la pena resaltar son el Paseo Río Salitre, la Alameda de la 100, la Alameda del Parque Nacional y la Alameda de Fátima.

Las alamedas han abierto espacios de movilidad para los bogotanos de todos los estratos, creando condiciones que siendo más dignas para todos, pueden tener un efecto positivo en la disminución de la inseguridad en sus áreas de influencia. Según el Alcalde Peñalosa: "la ciudad debe tratar bien al ciudadano, pues cuando la ciudad trata mal al ciudadano, éste trata mal a la ciudad y a quienes la habitan".[41]

7.12 Desmarginación

Como se explicó en el Capítulo 1, el modelo histórico de crecimiento urbano de Bogotá se tradujo durante buena parte del siglo XX en la creación de barrios en la periferia en condiciones subnormales de ausencia de servicios públicos, vías de acceso y de propiedad legal. La

ciudad crece a un ritmo de más de 50.000 hogares por año, de los cuales el 40% reciben ingresos inferiores a los dos salarios mínimos. En estas circunstancias resulta prácticamente imposible acceder a la construcción o compra de vivienda en el mercado formal y se abre una enorme oportunidad para los urbanizadores piratas.[42]

Aunque los costos de construir una urbanización planificada son inferiores a los costos asociados a la normalización de una urbanización pirata, la administración Peñalosa consideró que era una obligación adelantar esta tarea, como una manera de mejorar las condiciones de calidad de vida e incluir a estas nuevas poblaciones en los beneficios de la ciudad. Durante la administración Peñalosa, se apropiaron 1,2 billones de pesos del presupuesto distrital para este programa (véase Capítulo 9). Una característica central del programa de desmarginación es la integralidad de la intervención. Cada intervención cubrió un área de entre 20 y 50 hectáreas en la cual se incluye también la construcción de acueductos, alcantarillados, vías, parques, zonas verdes, colegios, jardines sociales y en general, todas las obras de infraestructura que demandan las zonas atrasadas.[43] Adicionalmente, el programa "Desmarginalización" trabajó en la legalización de los barrios, la creación de obras para disminuir riesgos, construcción de nuevos colegios,[44] reubicación de familias y levantamiento de jardines sociales.

Los nuevos colegios fueron otra contribución a la mejora de la calidad de vida en las zonas donde se ubicaron. Buena parte de los nuevos colegios se construyeron a través del programa de Centros Educativos Distritales, que tenía como propósito brindar condiciones de mobiliario (e inmobiliario) de alto nivel a comunidades de estratos 1 y 2, incrementar la eficiencia y velocidad de construcción de estos nuevos centros educativos e insistir en la importancia de articular las instituciones competentes. Por ello, esta actividad se articuló con un conjunto de instituciones y programas: el programa de "Desmarginalización", el IDRD, el IDU, el Jardín Botánico, Metrovivienda, la Red de Bibliotecas Públicas y la Red de Centros Preescolares del DABS. Estos colegios fueron entregados en concesión (para su administración) a colegios con experiencia en educación privada y altos niveles de excelencia. En el diseño y construcción de los colegios participaron prestantes firmas de arquitectos que debían observar unos estándares de calidad específicos. La idea

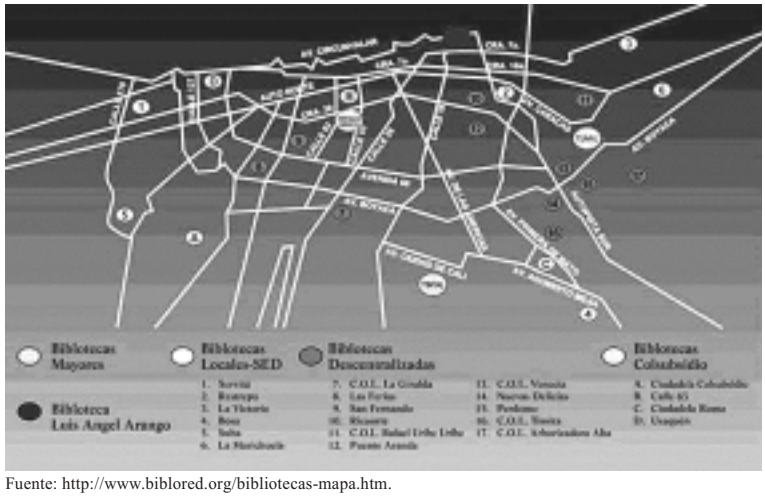
era, de algún modo, que el colegio se convirtiera en el edificio más bonito de la zona, para que los jóvenes se sientan bien tratados e interesados a ir a la escuela.

La financiación combinó recursos del fisco distrital, de las comunidades beneficiadas, sector privado y organizaciones no gubernamentales. La participación comunitaria no se ha limitado a la cofinanciación de los proyectos, sino que ha incluido la participación de los mismos en la "priorización" de temas, el diseño de soluciones y la ejecución de los proyectos, así como en el seguimiento de las obras.

7.13 Bibliotecas públicas para zonas periféricas

Aunque desde los años treinta existe en el centro de la ciudad la Biblioteca Nacional, hasta comienzos de la década de los noventa sólo existía en Bogotá una gran biblioteca pública distrital: la biblioteca metropolitana Luis Ángel Arango, construida a finales de los años cincuenta (inaugurada con el nombre que lleva hoy en el año 1958) en la zona colonial de La Candelaria, que se convertiría rápidamente en una de las bibliotecas más frecuentadas de América Latina, gracias a su excelente gestión. De todos modos implicaba que los ciudadanos que no vivían en las cercanías del centro, tuvieran que realizar largos y demorados viajes para utilizarlas. Para enfrentar esta carencia, la administración de Peñalosa creó el programa Biblorred, con el objetivo de dotar la ciudad con un conjunto de bibliotecas interconectadas, con altos estándares arquitectónicos, excelente dotación y calidad del servicio.[45] Adicionalmente, se buscó que estas bibliotecas quedaran en parques o espacios públicos amplios, con el objeto de mejorar la calidad de vida de las comunidades bajo su influencia.

Ilustración 3
Distribución bibliotecas públicas de Bogotá



Fuente: http://www.biblored.org/bibliotecas-mapa.htm.

El mayor impacto de Biblorred fue la construcción de tres bibliotecas metropolitanas completamente nuevas, contratadas con los mejores arquitectos y construidas durante el período 1998-2000. El impacto de las bibliotecas Virgilio Barco, Tintal y Tunal ha sido enorme en las periferias occidentales de la ciudad, donde fueron construidas. Han promovido directamente su público y son visitadas también por personas de otros sectores de la ciudad, incluso de ingresos altos, quienes antes no tenían razón de aventurarse a estos sectores de la ciudad. En este sentido, las bibliotecas se han transformado a la vez en nuevas oportunidades de socialización para las zonas de su influencia y han fortalecido el proceso de integración de la ciudad, rompiendo con fronteras reales o imaginarias anteriormente existentes.

7.14 Recuperación del centro histórico de la ciudad

En "el centro", se cruzan todas las tramas históricas así como todos los estratos sociales. Es de hecho un sector relativamente amplio, y muy heterogéneo, formado por varias zonas, con carácter y desafíos urbanísti-

cos bien distintos. Allí tienen sus oficinas gran parte de los funcionarios públicos (incluso los de la Presidencia, varios ministerios, la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Congreso y las cortes), una serie de universidades, un sector comercial de tradición, varios museos y fundaciones y gran serie de restaurantes populares, lo que genera un gran movimiento de personas todo el día. El centro histórico es además atravesado por importantes avenidas, como las carreras séptima, la décima, la Caracas, y las calles 13, y 19. Ahí llega cada día un millón de personas, así como 3.000 vendedores ambulantes.[46] Al mismo tiempo, con el desplazamiento de residentes de altos ingresos hacia el norte de la ciudad, la degradación social y física del centro ha sido un proceso constante desde la segunda mitad del siglo XX (véase Capítulo 1). Es en este contexto que en el centro se han venido concentrando varios de los principales problemas de seguridad y convivencia de la ciudad en relación con temas de prostitución, expendio de drogas y armas, invasión de espacio público, hurto, habitantes de la calle. Una de las principales características del centro es la de que su población es flotante. La mayoría de personas que utilizan el centro de la ciudad lo hacen para cumplir compromisos de trabajo, comerciales o de estudio durante el día. Sin embargo, por la noche el centro de la ciudad queda prácticamente deshabitado, en comparación con el flujo de personas que recibe durante el día. De hecho, la percepción de inseguridad para el centro de la ciudad es la más alta entre los bogotanos. También era –y sigue siendo, pero mucho menos que hace diez años– uno de los sectores más violentos y con los índices más altos en accidentes de tráfico, riesgos de enfermedades de transmisión sexual (en particular sida), atracos y atentados terroristas.

Desde hace varios años se vienen realizando intentos por recuperar la importancia histórica, cultural y turística del Centro de Bogotá. "En los años setenta, se consolidó una base jurídica e institucional de cobertura nacional, cuyo objetivo fue ejecutar acciones dirigidas a posicionar las zonas centrales de la ciudad",[47] particularmente liderada por el Banco Central Hipotecario. Otros frentes comenzaron a trabajar por el mejoramiento del sector con base en instrumentos como el Plan de Renovación del Centro de 1979, en particular la Corporación la Candelaria, fundada en 1980, y la Oficina Plan Centro, creada en 1987. En 1990 se creó la figura de *programas de renovación*, pero parece que "se limitó a produ-

cir normas que desanimaban las iniciativas de desarrollo predio a predio de grandes intervenciones".[48] Para muchos pensar en rescatar el Centro era idéntico a restaurar la parte colonial más visible de la ciudad, o sea el barrio La Candelaria. De otro lado tampoco habían quedado muchos adeptos de las ideas de Le Corbusier de destruir radicalmente el centro, excepto unos nueve cuadros con valor "arqueológico", y llenar el centro con rascacielos, triste suerte que han corrido tantos centros históricos de ciudades estadounidenses.

Peñalosa, retomando ideas del Plan Renovación Centro y de otras ideas ambiciosas que circulaban en la Oficina Plan Centro o entre diversos urbanistas, no entendió el centro como aislado del resto de la ciudad, sino más bien como su corazón, con necesidad de un cuádruple *bypass*. Sin reorganizar y reanimar las zonas deprimidas y con graves problemas sociales y de inseguridad al sur y occidente del centro, en particular sectores como Las Cruces, El Cartucho, Santa Inés, parte de los Mártires, con la generación de nuevas oportunidades de comercio, la creación de parques y la mejora de la infraestructura de transporte, el centro continuaría siendo una isla afectada por la inseguridad y el caos. Un plan integral de reorganización de los ejes de tráfico, andenes, ciclorrutas, espacios verdes y actividades económicas, sería la única suerte que podría correr el centro. Las grandes intervenciones urbanísticas del centro formaban entonces parte integral de la estrategia de la recuperación de la ciudad. Al mismo tiempo, por ser una de las partes más visibles y concurridas de la ciudad, era oportuno definir grandes intervenciones urbanísticas específicas. Es entonces en relación con las demás intervenciones, como la introducción del sistema "Transmilenio" a través el Centro, la creación del Eje Ambiental sobre la Avenida Jiménez, la ampliación y recuperación de andenes, creación de una zona de prostitución limitada, que se deben entender las obras urbanísticas para la recuperación del Centro, de las cuales, las más importantes se presentan a continuación. Las principales intervenciones que han contribuido a esta recuperación del Centro son: El Proyecto Tercer Milenio, la recuperación de la zona El Cartucho, la recuperación de la plaza San Victorino y la recuperación de la Plaza España. Hacen parte del Plan Centro otras intervenciones muy significativas, pero de escala más pequeña frente a las mencionadas, razón por la cual nos limitamos a mencionarlas; tales

son: la restauración de varias plazuelas –entre otras la plazuela donde está ubicada la famosa estatua de la Rebeca–[49] así como la rehabilitación del Parque El Renacimiento (situado en la zona internacional) y la del Parque Nacional en límites del Centro histórico, yendo hacia el norte. Con anterioridad a la intervención del Proyecto Tercer Milenio (Cartucho, Barrio Santa Inés, Plaza San Victorino) se realizó un estudio por parte de la firma Econometría, para caracterizar dicha zona de intervención, el cual incluyó un censo de las poblaciones que la habitaban, realizado entre mayo y agosto de 1999.

7.14.1 El proyecto Tercer Milenio

Es un conjunto de tres iniciativas en el centro de la ciudad, que apuntaban a la creación de un distrito comercial, de una zona de vivienda y de un parque en las zonas de San Victorino entre las calles 13 y 10 (para el distrito comercial), una parte del Barrio Santa Inés, que se comprende entre las calles 10 y 6 y la Avenida Los Comuneros —donde estaba ubicada la calle de El Cartucho– (para el parque Tercer Milenio), y, por último, la zona ubicada entre las calles 6 y la avenida 1 donde se encuentra el Barrio San Bernardo (para el componente de vivienda). Esta intervención atiende varios propósitos:

a) La transformación económica de esa zona de la ciudad ya que el abandono de la misma por el creciente caos y los niveles de inseguridad habían desmotivado la iniciativa privada en la creación de actividades económicas de origen lícito.

b) La mejora de condiciones de vivienda con base en la reorganización del espacio, de acuerdo con criterios adecuados a la ley, el POT y los lineamientos de la Administración Distrital permitirían incrementar el nivel de vida de los habitantes de la zona, por la existencia de viviendas más dignas y la valorización de sus propiedades.

c) La transformación estética, en parte como resultado del Proyecto Tercer Milenio, y la reforma de la Avenida Caracas para permitir la circulación del “Transmilenio”, procesos que cambiaran la cara de esa zona en particular y del Centro de la ciudad en general.

d) La renovación social, ya que el crecimiento de actividades ilícitas en la zona de El Cartucho (v. gr. tráfico de drogas, de armas, prostitución, homicidio) durante años, había generado en la zona unos altísimos niveles de inseguridad y de deterioro social para sus habitantes. En dichas condiciones, la posibilidad de crecimiento de actividades lícitas de comercio y el mejoramiento de la calidad de vida era prácticamente imposible.

Proyecto Tercer Milenio en cifras
Área: 62.7 Hectáreas.
Inversión: 225.524 millones de pesos (solamente inversión pública).
No. de Residentes en el área del Proyecto: 9.875 personas (al momento de iniciar el proyecto)
No. de Establecimientos: 4.310 (al momento de iniciar el proyecto)
Parque Tercer Milenio
Área: 20.2 Hectáreas.
Inversión: 177.502 millones de pesos (Incluidos en el monto global de Inversión)
No. de Residentes: 3.985 personas (al momento de iniciar el proyecto).
No. de Establecimientos: 1.069 (al momento de iniciar el proyecto).

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá

7.14.2 Renovaciòn social de la zona del Cartucho

Esta zona, que se halla ubicada en el barrio Santa Inés, apenas un par de cuadras al sur del Palacio Presidencial, se había constituido, con la degradación de la ciudad durante los años setenta y ochenta, en uno de los rompecabezas más complejos de la ciudad, y en la ilustración más brutal del fracaso de la gestión pública en Bogotá. En la zona del Cartucho con unas 4000 personas y 1069 establecimientos, se había concentrado de manera impresionante una serie de actividades económicas ilícitas como el expendio de drogas, de armas, y prostitución. Al tiempo se concentraron *ollas* actividades de reciclaje, transformando parte de ellas en un quasi basurero.

Dichas actividades habían degradado completamente la zona y generado los más altos índices de inseguridad de la ciudad, así como la pérdida de inversión y mantenimiento en los predios y edificios de la zona. Debido a que el Distrito no tenía claridad acerca de la situación

real del barrio se acudió al trabajo que venía realizando el DABS, en cuanto a atención a habitantes de la calle, drogadictos y trabajadoras sexuales (véase Capítulo 10) y en coordinación con el equipo de Renovación Urbana, se contrató un diagnóstico socioeconómico que cubrió la zona de San Bernardo y Santa Inés.

La intervención en este sector se tradujo en uno de los mejores ejemplos del principio de coordinación interinstitucional, que caracteriza todo el "paquete" de medidas de renovación urbana implementado por Peñalosa y la segunda administración Mockus. Lo que se logró mostrar es que la magnitud del problema nunca es tan grande como para que no pueda ser intervenido por una gestión pública bien organizada y seriamente planificada, a partir de un diagnóstico racional del problema y de las soluciones que requiere. En 1998 se tomó la decisión de comprar a través de un arduo proceso los predios necesarios para la construcción del parque en la zona centrica de la ciudad. Posteriormente, en el segundo semestre de 1999, se diseñó un concurso de ideas para el desarrollo del proyecto, y durante 2000 se realizó el mayor número de las 615 demoliciones de inmuebles e inició la construcción del parque. Decisión radical, criticada por el sector interesado en el patrimonio histórico de la ciudad, pero realizado con objetivos de renovación social y liderazgo público y no privado, en términos de empresas urbanizadoras.

Continuando con el programa de recuperación de la zona del Cartucho, la segunda administración de Mockus logró: (i) la desocupación pacífica y voluntaria del espacio público en medio de una de las más difíciles coyunturas económicas, por parte de 1.500 personas que habían ocupado por años la zona, a tal punto que la misma gente ayudó a desmontar los puestos. (ii) La construcción de confianza entre la gente y las instituciones, al estimular la autorregulación y la corresponsabilidad. (iii) La participación de las localidades, y contextualizar las soluciones, que no pueden ser genéricas.

Tabla 5
Principales entidades que intervienen y el tipo de apoyo que le prestan al proyecto

Entidad	Tipo de Apoyo
Instituto de Desarrollo Urbano (IDU)	• Adquisición del suelo • Acompañamiento social • Pago de compensaciones • Construcción del Parque
Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA)	• Acompañamiento social • Parque Tecnológico del Reciclaje • Impacto ambiental • Ecoparque de Artes Gráficas
Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS)	• Acompañamiento social • Atención a población vulnerable
Caja de Vivienda Popular	• Acompañamiento social para reubicación de población vulnerable
Fondo de Ventas Populares	• Fortalecimiento de capacidades productivas
IDIPRON	• Atención social a la niñez
Policía Metropolitana	• Control • Apoyo logístico en el proceso de demolición
Secretaria de Gobierno	• Seguridad y convivencia
Programa de Renovación Urbana	• Coordinación con las diferentes entidades distritales

Fuente: elaboración de los investigadores basándose en la información de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

Más allá de la población marginal actividades ilegales, el diagnóstico también reveló la presencia de actividades económicas lícitas en la zona, como las realizadas por los tipógrafos y una parte de los mismos recicladores. Para rescatar este capital se requería acciones complementarias de varias instituciones. Uno de los casos más ilustrativas es el de Ascopro. En el barrio Santa Inés desarrollaban actividades un grupo de microempresarios de las artes gráficas caracterizados por varias circunstancias: (i) algunos de ellos se encontraban en la informalidad, (ii) la articulación entre ellos era prácticamente nula, (iii) los volúmenes de venta y la cultura generaban una muy precaria capacidad de ahorro, (iv) eran escasos los desarrollos tecnológicos. Amén de encontrarse en un entorno de alta inseguridad, las anteriores condiciones generaban en este

sector varias consecuencias: (i) bajos niveles de calidad de vida, (ii) imposibilidad para invertir: pequeña sin capacidad de ahorro, era imposible emprender proyectos de inversión para cambiar de ubicación, emprender procesos de renovación tecnológica y de publicidad. (iii) la combinación de los niveles de ahorro y la falta de articulación hacían imposible el emprendimiento de proyectos colectivos para el desarrollo de mejores condiciones para el sector. En el caso Ascopro se ve bien el trabajo del Fondo de Ventas Populares, que no consistía en financiar todo, sino en facilitar capital semilla, o cofinanciar con otras entidades.

Frente a la intervención del Distrito en el barrio Santa Inés, los microempresarios fueron informados del inminente desalojo. Sin embargo, el Distrito ofreció acompañar al sector en un esfuerzo de agrupamiento para hacer viable su actividad, en condiciones de negocio favorables, ubicación adecuada, manejo responsable del medio ambiente (debido al daño que las tintas mal tratadas ocasionan a los cuerpos de agua). El primer reto fue asociar a los empresarios. En dicho proceso fue fundamental el papel de un empresario líder, quien en conversaciones con cada uno de sus compañeros y compañeras, logró agruparlos en la Asociación de Comerciantes e Industriales de las Artes Gráficas. En la asociación lograron emprender procesos colectivos de enorme importancia: (i) Iniciaron procesos de ahorro colectivos, (ii) Se realizaron, con acompañamiento del DAMA y la Empresa de Renovación Urbana, estudios sobre las bondades e implicaciones de la construcción y puesta en marcha de un Ecoparque de las Artes Gráficas en el sector de Puente Aranda, (iii) Se gestionaron recursos por 4.500 millones de pesos, y, finalmente, después de dificultades en el acceso al crédito y en la asociatividad, (iv) lograron construir y poner en marcha el Ecoparque de las artes gráficas. Este proceso ha generado interesantes cambios en la vida de este grupo de ciudadanos: (i) Aumentó su calidad de vida, (ii) se encuentran en capacidad de vender producto de gran calidad en volúmenes importantes, gracias a las sinergias que significa encontrarse asociados y produciendo en un mismo punto geográfico, (iii) producen en condiciones respetuosas del medio ambiente, (iv) mejoraron de manera incomparable su situación de seguridad y la percepción que de la misma tienen sus clientes, (v) ampliaron el mercado potencial de sus productos, e (vi) incrementaron su capacidad de cooperar para proyectos co-

munes. En conclusión, estos tipografos pasaron de ser una economía de subsistencia, atomizada en un entorno de informalidad e inseguridad, a ser un sector agremiado, consolidado, capaz de producir bienes competitivos y mejorar la vida de las familias implicadas. Esto constituye un ejemplo de los principios de la intervención mencionados arriba. La integralidad y multisectorialidad de la intervención Distrital generó en este ejemplo concreto un proyecto admirable y replicable para otros casos en el Distrito posiblemente y en otras de ciudades.

7.14.3 La recuperación de la plaza San Victorino

Otra de las intervenciones importantes en la recuperación del Centro Histórico de la ciudad fue esta. Una antigua plaza, ubicada a pocas cuadras del palacio presidencial, que se había transformado durante las últimas décadas en un mercado informal permanente –formado por un gran conjunto de kioscos interconectados– para venta de ropa, zapatos, cueros y bolsos de viaje, eliminando de hecho la existencia de la plaza como espacio público y lugar histórico. Al parecer una de las primeras "invasiones" de la plaza ocurrió a mediados del siglo XIX cuando "el comerciante Juan Manuel Arrubla inauguró en ella el primer mercado público de la ciudad". Posteriormente, y con motivo de las ampliaciones de la carrera décima, el alcalde Gaitán Cortés decidió reubicar a 653 vendedores ambulantes de la 10 hacia las galerías Antonio Nariño (sobre el costado de la plaza San Victorino), que fueron construidas para ser alquiladas a los vendedores.

Adicionalmente, en el año 1976 se arrendaron los exteriores de las galerías a 120 vendedores adicionales, y en 1986, la alcaldía arrendó a otros vendedores el tramo peatonal de la calle 12 que va entre las carreras 10 y 11 y que abre sobre San Victorino. En 1998, San Victorino era la concentración más grande de vendedores estacionarios de Bogotá, y era un mercado que movía mucho dinero, y en este sentido presentaba un problema mayor el desalojar a los vendedores y garantizarles alguna otra salida económica. Aunque muchos frecuentaron San Victorino para comprar a bajos precios, la zona se había vuelto altamente insegura, en particular por robos, uso y expendio de drogas, prostitución y accidentes de tráfico en sus alrededores. De manera que la invasión por el sector

privado de la plaza y la eliminación del espacio público como consecuencia, no podía de ninguna manera ser interpretado como el acto espontáneo de un grupo de personas desamparadas en busca de algún medio de supervivencia. En el contexto del objetivo de recuperar el centro histórico y sus alrededores, la recuperación de la plaza San Victorino era un objetivo lógico y urgente.

Tabla 6
Intervención en la plaza de San Victorino en cifras

Tipo de intervención	Indicador de intervención
Área Total Intervenida	16.200 metros cuadrados
Costo de la Obra	1.630 millones de pesos
Valor del Contrato de Alumbrado	135 millones de pesos
Especies Plantadas	9 palmas fénix, 7 cauchos sabaneros, 3 palmas de cera, hiedra, 4 falsos pimientos.
Número de vendedores ambulantes al comienzo de 1998	1500
Número. de vendedores que desalojaron voluntariamente	700
Total indemnización por desalojo voluntario	7.000 millones de pesos
Número de vendedores reubicados en la Caseta Popular (Diferentes a los 700 voluntarios)	600
Número de libreros reubicados en la calle 15 con carrera 9ª	200

Fuente: elaboración de los investigadores basándose en la información Alcaldía Mayor de Bogotá.

En este orden de ideas, la administración de Peñalosa decidió que la recuperación de San Victorino era necesaria por el valor histórico de la plazuela, por la necesidad de tener un espacio público de calidad, por el deterioro de la arquitectura de los alrededores y el deterioro de las condiciones de seguridad. Adicionalmente, contrario a lo que creía buena parte de la opinión pública, los vendedores no eran una población vulnerable.

Resolver las dudas jurídicas asociadas al desalojo de la plaza de San Victorino requería mas tiempo que el previsto por la Administración Distrital, pero finalmente, en enero de 2000, cuando el Alcalde Peñalosa

entró en su tercer y último año de gestión, se logró la expulsión de los vendedores, su reubicación hacia otros lugares y la demolición completa de los kioscos y otras estructuras declaradas ilegales. La nueva Plaza de San Victorino –con palmas, espacio público de calidad y una escultura moderna del escultor caucano Édgar Negret– fue inaugurada el 19 de Junio de 2000 y con ello la construcción de un nuevo imaginario social asociado a la Plaza.

De acuerdo con uno de los principios rectores de la intervención del espacio público (Intervención Integral y Multisectorial), la Administración Distrital acompañó a los vendedores desalojados en todo el proceso de reubicación y capacitación empresarial, al tiempo que se adelantaban las labores policivas propias de la recuperación del espacio público.

7.14.4 La recuperación de la zona de la Plaza España

Ubicada en la localidad de los Mártires, también era parte del Plan Centro. La Plaza se encuentra en uno de los llamados ejes fundacionales de la ciudad, alineado al eje de la calle 10 con las Plazas Egipto, Bolívar, Mártires y la del barrio Ricaurte. La Plaza España había sido ocupada en parte por sedes de la Secretaría de Educación, del DABS y del Idipron, y por un antiguo mercado de *ropavejeros*, o sea de vendedores de ropa de segunda mano.[50] Adicionalmente, la parte de la Plaza que no se encontraba ocupada, había sido encerrada con una reja que, además de restringir el acceso a los ciudadanos, aumentaba la percepción de inseguridad de la misma. Una de las características más interesantes de la intervención en la Plaza España fue la replicación del esquema utilizado en el caso de los empresarios de las artes gráficas para el caso del Parque Tercer Milenio. Los *ropavejeros* ubicados en la Plaza se asociaron y lograron (i) realizar un ahorro colectivo para la construcción de un centro comercial para el desarrollo de sus actividades, (ii) crear la conciencia de diversificar su negocio y (iii) iniciar la producción y venta de bolsas plásticas. Esto constituye uno de los elementos más destacables del modelo de intervención utilizado para la Renovación Urbana en Bogotá: los procesos de desalojo no solamente han generado compensaciones, sino procesos de asociatividad y de desarrollo económico en varios casos.

Transmilenio 2004. Fuente Miguel Fernando Serna Jurado.

Plaza de San Victorino (antes y después). Fuente Alcaldía Mayor de Bogotá, D. C.

7.15 Recuperación del humedal Juan Amarillo

Se estima que a comienzos del siglo XX el área ocupada por lagos y humedales en el territorio hoy día cubierto por Bogotá, era de 50 mil hectáreas, de las cuales unas 42 mil fueron urbanizadas de una u otra manera. Las ocho mil hectáreas de humedales restantes, se han convertido con el tiempo en basureros que contaminan y causan graves perjuicios para las comunidades cercanas por la inseguridad y las enfermedades que generan. De ahí que las intervenciones de recuperación de humedales iniciadas durante la administración Peñalosa no solamente tienen un importante impacto sobre el medio ambiente y la salud de las comunidades circundantes, sino sobre temas de seguridad.

Un caso ilustrativo y espectacular es la recuperación del humedal Juan Amarillo hace parte del proyecto Paseo Río Salitre,[51] el cual busca conectar la reserva boscosa de los Cerros Orientales con la Alameda del río Bogotá en un período de 15 años, habilitando más de 400 hectáreas de zonas verdes, 43 kilómetros de senderos, 37 kilómetros de ciclorrutas y restaurando 228 hectáreas de humedal, buscando mejorar la calidad de vida a más de 1.500.000 habitantes de las localidades de Usaquén, Suba, Barrios Unidos y Negativa.[52] Este proyecto surge en la alcaldía de Enrique Peñalosa y en él trabajaron el IDU, el DAMA y la EAAB.

El humedal de Juan Amarillo, también llamado laguna de Tibabuyes, se localiza en el noroccidente de la ciudad, dentro del área inundable de los ríos Bogotá y Juan Amarillo o Salitre, los que junto con el humedal forman parte de la estructura primaria del sistema hídrico de la ciudad. Su ancho varía entre los 400 y 700 metros, tiene un área aproximada de 220 hectáreas, que lo convierten en el humedal más grande que sobrevive actualmente en Bogotá. La parte norte de este humedal se encuentra en la localidad de Suba, mientras que la parte sur se localiza dentro de la localidad de Engativá.[53]

En los tres años de trabajo en el Parque Ecológico Distrital Humedal Juan Amarillo, se han realizado diversas construcciones para lograr que el humedal cumpla eficientemente su función de área de amortiguación de crecientes y de mantenimiento de agua dentro del humedal, así mismo se han realizado obras de canalización y de acueducto para evitar que las aguas negras lleguen al humedal.[54] También se ha construido un lago artificial de 32 hectáreas y un corredor paisajístico-ambiental de 5,6 kilómetros desde el humedal hasta el Parque la Florida, el cual bordea el humedal.

Este corredor se ubica dentro de la localidad de Engativá y tiene como objetivos: servir de límite físico perimetral para controlar la invasión del humedal por urbanizadores piratas, ser un espacio público de recreación pasiva y educación ambiental, recuperar y valorizar urbanísticamente los barrios aledaños al humedal y mejorar la calidad de vida de los bogotanos ubicados en esta zona. Esta zona cuenta con ciclorrutas, puentes y senderos peatonales, andenes, plazoletas con iluminación y equipamiento urbano, y parques vecinales en sus costados.[55] En la localidad de Suba el corredor sólo se extiende hasta donde finaliza el lago artificial y cuenta con un sendero peatonal el cual tiene su respectivo equipamiento urbano e iluminación, así como un embarcadero, debido a que en el futuro en este sector se prolongará la avenida Ciudad de Cali.

Otras actividades que vienen realizándose en el humedal son: la recuperación de la flora por medio de la revegetación tanto terrestre como acuática y el manejo de los recursos faunísticos, así como planes de reubicación de las familias que vivían en zonas de invasión, localizadas en los bordes norte y sur del humedal, con el propósito de recuperar las zonas de ronda del Juan Amarillo y solucionar el problema de las inundaciones de estos barrios en invierno.[56]

La zona urbana aledaña al humedal pertenece en su mayoría a los estratos 1 y 2. Su población está compuesta principalmente por campesinos que migraron a la ciudad en los años sesenta y setenta. Sólo los sectores de la Ciudadela Colsubsidio y del Cortijo son de un estrato socioeconómico mayor. En el área de influencia del Juan Amarillo existe una aguda problemática social; ésta es un área densamente poblada en la cual un porcentaje considerable de sus habitantes carece de algunos de los servicios públicos por ser estos barrios de invasión con infraestructura vial deteriorada.[57] En cuanto a la seguridad existen graves problemas de violencia como consecuencia de las elevadas tasas de maltrato intrafamiliar que se presentan en este sector y debido a la presencia de pandillas y milicias urbanas de los grupos armados ilegales, en los barrios aledaños al humedal.[58]

Según las autoridades con la intervención al Humedal Juan Amarillo se obtuvieron algunos logros en cuanto a la seguridad, ya que se desalojaron algunos barrios de invasión que se ubicaban en los perímetros del humedal en los cuales existían "ollas",[59] lo cual provocaba bas-

tantes atracos en el sector. Con la construcción de ciclorrutas y andenes se logró también mayor accesibilidad a los barrios por parte de las autoridades. Sin embargo, algunos de los barrios aledaños al Juan Amarillo siguen teniendo los índices más altos de inseguridad de la localidad de Suba[60] entre ellos El Rincón y la Gaitana, y aún hay algunas "ollas" en la localidad de Engativá,[61] aunque al igual que en toda la ciudad, las cifras de violencia han venido disminuyendo en este sector.

Ilustración 4
Humedal Juan Amarillo

Fuente: Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá.

Lo anterior ha incidido en que durante la semana se presente ocasionalmente, en horas de la mañana y de la tarde, el atraco con arma blanca por parte de menores de edad a los peatones y ciclistas que circulan por las ciclorrutas y andenes del corredor para luego ocultarse en los barrios o en determinados puntos solitarios del humedal. Los fines de semana en cambio, debido a la gran afluencia de personas, no es común que se presenten este tipo de hechos. Otra problemática que ha surgido

en esta zona es el incremento del número de ahogados desde cuando se viene recuperando el Juan Amarillo, ya que éste al encontrarse antes descuidado las personas no nadaban en él.

La presencia de la policía en el Juan Amarillo es a través de una patrulla, dos policías en una moto, desde las seis de la mañana hasta las ocho de la noche, así como recorridos esporádicos de la policía comunitaria que opera en los barrios del sector y patrullajes permanentes de diez auxiliares bachilleres de la policía ecológica.

El sector norte del Humedal Juan Amarillo, el tercio alto, viene siendo administrado por la Caja de Compensación Familiar CAFAM a través de un contrato con la EAAB. En este espacio hay presencia de vigilancia privada, dos celadores en la noche y uno en el día,[62] los cuales se encargan de brindar seguridad a los usuarios, impedir que la gente ingrese al lago artificial, vigilar que no se roben la iluminación y el mobiliario urbano, así como impedir que los "zorreros"[63] utilicen los prados y la vegetación para alimentar a sus caballos y que estos animales hagan sus necesidades ahí, así como evitar que arrojen escombros al humedal. CAFAM contrata personas del sector del humedal para que hagan las diversas labores de mantenimiento y realiza distintas actividades con la comunidad para que ésta se apropie y cuide el corredor y el humedal.

En el tercio medio y bajo del humedal, la EAAB y la organización ambientalista Conservación Internacional en Colombia (CI) vienen adelantando programas de manejo y protección del humedal, así como un análisis para establecer qué tipo de intervenciones se harán en el futuro en estos sectores del Juan Amarillo, ya que las únicas intervenciones que se han hecho en estos dos tercios es el corredor paisajístico y ecológico, y obras de alcantarillado.

Para la comunidad que vive alrededor del Parque Ecológico Distrital Humedal Juan Amarillo, con la intervención en éste se mejoró su calidad de vida ya que ahora cuentan con un nuevo espacio que les brinda parques para sus hijos, alamedas y plazoletas para la recreación pasiva y la educación ambiental, la ciclorruta para transportarse, sumado a que se valorizaron sus predios al quedar frente a un nuevo sitio turístico de la ciudad y se mejoraron sus condiciones sanitarias al hacerse diversas obras de alcantarillado. Sin embargo se quejan de la inseguridad debida a los

atracos en los senderos y ciclorrutas del humedal, lo cual provoca que sean intransitables en horas de la noche desde su percepción, sumado a la existencia de algunas "ollas" en el sector.

7.16 Observaciones finales sobre urbanismo y seguridad

Un componente esencial de la mejoría en la seguridad ciudadana en Bogotá durante el período 1995-2003, fue el conjunto de múltiples transformaciones urbanísticas implementadas por las administraciones distritales de estos períodos; en particular: (i) diseño y construcción de un sistema de transporte público masivo, limpio, seguro, rápido y de bajo costo que ha mejorado significativamente el tráfico, y reducido el tiempo de viaje del hogar al trabajo, para amplios sectores de la ciudad; (ii) construcción de nuevas escuelas en áreas deprimidas de la ciudad, utilizando un modelo que incluía el diseño por parte de los mejores arquitectos del país, la excelencia en la dotación de infraestructura y, en algunos casos, la participación de colegios privados en su administración; (iv) la construcción de tres bibliotecas públicas en áreas periféricas de la ciudad, diseñadas por arquitectos de renombre, con el propósito de descentralizar geográficamente el acceso a los libros, en particular para comunidades con dificultades *geográficas*; (v) introducción, construcción y ampliación de andenes, ciclorrutas, alamedas y zonas peatonales en todos los sectores de la ciudad, en coordinación con localidades y participación ciudadana, con el objeto de generar bienestar e igualdad de condiciones en la disponibilidad de espacio público peatonal; (vi) mejoramiento de los servicios de aseo en calles, parques y otras áreas públicas, con el propósito (y evidente efecto) de mejorar significativamente el aspecto de la ciudad; (vii) la intervención integral de zonas de alto deterioro en materia de espacio público, seguridad, calidad de vida, movilidad y salud, como en el caso de la zona de "El Cartucho".

Sería mejor argumentar que la sola ampliación y recuperación de la oferta en espacio público contribuye a mejorar las condiciones de seguridad en una ciudad, argumentando, por ejemplo, que la creación de parques y bibliotecas ha ofrecido alternativas de recreación y socialización para los jóvenes de barrios donde anteriormente la falta de este tipo

de facilidades estimuló fenómenos de socialización más callejera, identificados con riesgos de participar en fenómenos de pandillas o de drogadicción. Los espacios públicos como parques, pueden convertirse en lugares inseguros o ser percibidos como tales, cuando no son bien gestionados, de manera que la ampliación de la oferta per se, no se traduce en mayor seguridad. Las administraciones Mockus y Peñalosa acogieron esta segunda perspectiva. No se trataba entonces de simplemente ampliar la oferta, sino de garantizar su buen uso, su apropiación por la comunidad, su mantenimiento apropiado y su vigilancia oportuna.

Muchos bogotanos reconocen que las obras públicas descritas en este capítulo, de una u otra manera han contribuido en una medida considerable a la disminución en los índices de criminalidad, aunque no siempre por las razones más obvias. La relación entre las principales intervenciones adelantadas en materia de renovación urbana y particularmente las vinculadas a la recuperación y ampliación del espacio público y la mejora de la seguridad en la ciudad, lejos de ser directa y univariada, está mediada por una serie de factores, entre otros el impacto de los demás programas –como el fortalecimiento institucional del trabajo policivo, la inversión en educación y salud, la oferta de programas de atención a población vulnerable y a jóvenes en riesgo, incluso pandilleros– todos descritos en este libro.

La relación más clara entre espacio público y seguridad es propuesta por la teoría de la *ventana rota*, ya mencionada, según la cual, un espacio público (o edificio) que se abandona y del cual se permite un deterioro inicial, se convierte en un espacio propicio para la ocurrencia de actividades ilícitas. En esta perspectiva se suman varias consideraciones: un espacio público abandonado es fácilmente ocupado por rentistas que buscan, en la informalidad, obtener ahorros en los costos de transacción (el espacio público permite fácil movilidad, no demanda pago de impuestos ni controles institucionales sobre calidad y salubridad de los productos).[64] Dicha ocupación se acompaña además, de un fenómeno geográfico que hace de un espacio que debería ser abierto, una suerte de laberinto propicio para actividades ilícitas. Esto fue particularmente evidente en lo sucedido en *El Cartucho* y la plaza San Victorino. El abandono paulatino de lugares y sectores de la ciudad se traduce, en el imaginario colectivo y en el de las instituciones, en una visión pesimista

acerca de las posibilidades futuras de recuperación. Con ello, se genera un círculo vicioso en el que aparecen pequeños refugios de ilegalidad en donde los costos de transacción para actividades como hurtos, tráfico sexual, tráfico de drogas y de armas, son muy bajos.

En el caso de Bogotá, para romper este círculo vicioso, hubo una combinación de por lo menos tres factores claves: (i) El liderazgo de los alcaldes Mockus y Peñalosa, para poner y aplicar reglas claras para todos, lo cual ha resultado determinante para acabar con la ocupación ilegal y el abuso de espacios públicos para actividades ilícitas; (ii) Intervenciones integrales, con las que los procesos de recuperación de espacios públicos fueron organizados de manera que implicaban a la vez la intervención de un poder coercitivo –la fuerza pública para desalojar kioscos o estacionamientos instalados sobre el espacio público– y simultáneamente la participación coordinada de otras instituciones distritales, incluso las de la atención a población vulnerable como el DABS y el Idipron, y de generación de empleo, como el Fondo de Ventas Populares, para garantizar soluciones sostenibles en el mediano y largo plazo. (iii) Disciplina fiscal y políticas innovadoras de mantenimiento para garantizar que las obras urbanísticas fueran financiables de manera sostenible hacia el futuro, ya que perder el combate por la sostenibilidad podría resultar en condiciones peores a las existentes en el momento de iniciar la intervención. (iv) Procesos participativos, estrategias de comunicación (véase Capítulo 11), y programas recreativos, deportivos y culturales para involucrar a los y las ciudadanos en el buen uso de las obras, como son los parques, las ciclorrutas, las bibliotecas y el mismo "Transmilenio". (v) Ampliación de la oferta de eventos culturales como "Rock al Parque", "Rap al Parque", "Hip Hop al Parque 2003 (ver carátula de este libro)", "Festival de Verano" etc., dirigidos a la población en general y a públicos juveniles o a grupos juveniles de jóvenes en riesgo (pandillas, segmentos afectados por consumo de droga, etc.), por entidades como el Instituto Distrital de Recreación y Deportes y el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (véase Capítulo 11).

Este capítulo también ha querido mostrar que las inversiones en edificios públicos, espacio público y transporte público han contribuido a: (i) un mejoramiento de la imagen de la ciudad, atrayendo mayores posibilidades de inversión; (ii) generar empleo en el sector de la cons-

trucción; (iii) fortalecer la presencia, legitimidad e imagen de los servicios institucionales y de la administración pública Distrital en general; (iv) incrementar el valor de la propiedad en sectores de mejoramiento del espacio público y de transporte; (v) incrementar el valor de la propiedad y crear ciudadanía con la desmarginación y legalización de sectores urbanos de ocupación ilegal. El impacto de estas obras públicas en mejora de la percepción de seguridad se concreta en dimensiones como: (i) menos hacinamiento en calles, andenes y espacio público; (ii) 600 lesiones fatales menos en accidentes de tráfico al año; (iii) mayor oferta y aprovechamiento de espacio público por parte de los jóvenes; (iv) nuevos colegios y bibliotecas públicas brindando mayores oportunidades para el aprovechamiento del tiempo libre de los jóvenes; (v) una ciudad más limpia y abierta que facilita un mayor monitoreo y control de seguridad por parte de ciudadanos y de fuerzas de seguridad, (vi) incremento de la cooperación ciudadana y de asociaciones de vecinos y agencias públicas en la protección de los bienes públicos.

Las transformaciones urbanísticas, en particular los parques, bibliotecas, andenes, alamedas, ciclorrutas, el "Transmilenio", la arborización, obras de mantenimiento, limpieza y vigilancia han contribuido a que "Bogotá ya no habla mal de Bogotá", que haya más sentido de pertenencia, mejor entendimiento y respeto por lo público, mayor cultura ciudadana y una visión más optimista de los bogotanos hacia el futuro.

Notas capítulo 7

1 Mockus, Antanas, *Bogotá camino a la igualdad*, Apuntes de la Alcaldía, 2002, p. 23.

2 Peñalosa, Enrique, *Gobernabilidad democrática para la ciudad latinoamericana. Un nuevo modelo para la ciudad del mundo en desarrollo,* conferencia.

3 Jan Gehl es director del Centro para la Investigación del Espacio Público en la Escuela de Arquitectura de la Academia Royal Danesa de Finas Artes en Copenhague, y ha sido asesor para la recuperación de varias ciudades, incluso Melbourne y su propia Copenhague. Sus libros más importantes: Jan Gehl, *Life between Buildings*, Copenhagen, Danish Architectural Press, 1996; Jan Gehl y Lars Gemzøe, *Public Spaces and Public Life,* Copenhagen, Danish Architectural Press, 1996; Jan Gehl y Lars Gemzøe*, New City Spaces,* Copenhagen, The Danish Architectural Press, 2000.

4 Copenhague, sobre los últimos cuarenta años ha cambiado 100.000 m^2, usados por tráfico motorizado, en espacio público peatonal. También se intervino en alumbrado público, tipo y color de pavimentacion de andenes y amoblado público.

5 Los principales planes propuestos desde mitad del siglo XX: Plan Piloto de Le Corbusier (1950); Estudio de Desarrollo Urbano de Bogotá, Fase II (1972); Banco Mundial y Corporación Centro Regional de Población, Estudio de la ciudad (1977-1980); Misión Bogotá Siglo

XXI (1992); CEDE-Orstom, *Estudio sobre movilidad humana en el área metropolitana* (1993); Con Mockus, *Plan estratégico Bogotá 2000. Un pacto de calidad para un proyecto de ciudad,* Bogotá, 1997; Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA), *Estudio del plan maestro del transporte urbano de Santa Fe de Bogotá en la Republica de Colombia*, Bogotá, Chodai Co. Ltd. y Yachiyo Engineering Co., 1996.

6 Silva, Armando, *Bogotá imaginada*, Bogotá, Convenio Andrés Bello y Universidad Nacional de Colombia, 2004, p. 43.

7 En este difícil período cabe resaltar el esfuerzo hecho por los alcaldes Bernardo Gaitán Mahecha (1976-1978) y Augusto Ramírez Ocampo (1982-1984), cuyas administraciones constituyen notables excepciones a la crisis por la que venía atravesando la ciudad.

8 Ambrossi, F. y Escallón, C., *Uso y sostenibilidad de parques y espacio público,* ponencia en III Foro Internacional, Bogotá, IDRD, 2002.

9 Basándose en el Acuerdo 25 de 1995.

10 Véase también *Project for public spaces website*, con información sobre ideas y espacio público, y maneras diferentes de pensar la ciudad.

11 Alcaldía Mayor de Bogotá, "Observando el Cartucho", en *Bogotá Segura* Bogotá, Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá, 2002.

12 Entrevista con Héctor Riveros, secretario de Gobierno, administración de Peñalosa (1998-2000).

13 Véanse resultados del proyecto Bogotá cómo vamos, citado arriba.

14 Alcaldía Mayor de Bogotá, *La Bogotá del tercer milenio. Historia de una revolución urbana,* 2001.

15 *Ibid.*

16 *Ibid.*

17 Mediante el Decreto 619 del 28 de julio de 2000, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 338 de 1997. Para una visión muy completa de la relación entre el POT y la sabana de Bogotá más en general, véase Ardila, Gerardo (comp.), *Territorio y sociedad. El caso del plan de ordenamiento territorial de la ciudad de Bogotá,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

18 Alcaldía Mayor de Bogotá, *La Bogotá del tercer milenio..., op. cit.*

19 *Ibid.*

20 Mayor información se puede encontrar en la página electrónica http://www.idu.gov.co.

21 Mediante el Acuerdo 19 de 1972 del Concejo de Bogotá D. C.

22 El Fondo de Ventas Populares es un establecimiento público, descentralizado, del ámbito distrital, adscrito a la Secretaría de Gobierno, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, creado en 1972 mediante el Acuerdo del Concejo Distrital 25.

23 Los estatutos de la entidad fueron aprobados mediante la Resolución de Junta Directiva 003 del 11 de mayo de 1977, según consta en el Acta 34.

24 En el año 1995, mediante Resolución de Junta Directiva 001.

25 Alcaldía Mayor de Bogotá, *La Bogotá del tercer milenio..., op. cit.*

26 Alcaldía Mayor de Bogotá, "Bogotá para todos", en *La Bogotá del tercer milenio. Historia de una revolución urbana,* 2001, p. 122.

27 Silva, *op. cit.,* p. 89.

28 Red Social de Apoyo para la Sostenibilidad del Sistema Distrital de Parques, 2003.

29 Uno de los casos de mayor envergadura es el de la administración de los parques ubicados en los predios de Tanque el Volador, situado en Ciudad Bolívar y el Tercio Alto del Parque Ecológico Humedal Juan Amarillo, ubicado entre las localidades de Engativá y Suba.

30 Basándose en el Acuerdo 28 de 2002.

31 Véase http://www.idrd.gov.co/parques/sdp/sistema_distrital_parques.asp.

32 Sentimientos de inseguridad entre mujeres en Greenwich, véase Harrison, C.; Limb, M., y Burgess, J., "Nature in the City", en *Journal of Environmental Management*, No. 25, 1987, pp. 347-362.

33 Entrevista con Antanas Mockus, 2003, Bogotá.

[34] Silva, *op. cit.,* p. 101.

[35] Entrevista de los investigadores con Enrique Peñalosa, Nueva York, 18 de noviembre de 2003.

[36] El estudio elaborado para la formulación del PMC incluye la elaboración del manual de diseño de ciclorrutas, que proporciona los parámetros y políticas generales que se deben tener presentes para la elaboración del diseño definitivo de éstas, en que se deben suministrar datos como los anchos de vía de acuerdo con la demanda de ciclistas por día y si el flujo es unidireccional o bidireccional. Incluye las velocidades de diseño de acuerdo con las pendientes del terreno, diseño de rampas, radios de curvatura, peraltes, geometrías, soluciones para intersecciones, estructuras de suelos, drenajes, señalización, demarcación de piso, paisajismo, estacionamientos, amoblamiento urbano y manejo de redes de servicios. Además, define las características del sitio que ocupará la ciclorruta en la infraestructura existente, como en los andenes, en la calzada, separadores y viaductos o tramos elevados.

[37] Tomado de http://www.idu.gov.co/sist_trans/plan_maestro_ciclorrutas.htm.

[38] Luego de la evaluación, la calificación fue la siguiente: Avenida las Américas (86 puntos), Avenida el Dorado (82 puntos), Avenida Ciudad de Cali (80 puntos), Calle 80 (75 puntos), Avenida el Centenario (75 puntos), Avenida Longitudinal de Occidente (74 puntos), Avenida Boyacá (73 puntos), Avenida Caracas-vía a Usme (73 puntos), Calle 170 (70 puntos), Avenida 19-transversal 94 (67 puntos), Canal del Arzobispo (66 puntos).

[39] Silva, *op. cit.,* p. 129.

[40] Escobar, Alberto; Marino, Margarita, y Peña, César, *Atlas histórico de Bogotá 1538-1910*, Bogotá, Corporación La Candelaria, 2004, p. 244.

[41] Entrevista de los investigadores con Enrique Peñalosa, Nueva York, 18 de noviembre de 2003.

[42] Alcaldía Mayor de Bogotá, "Bogotá viva", en *La Bogotá del tercer milenio. Historia de una revolución urbana,* 2001, p. 48.

[43] *Ibid.,* p. 54.

[44] Para ver casos puntuales, consúltese "Los nuevos centros educativos distritales", en *Proa*, Bogotá, junio, 2001, pp. 443-445.

[45] Alcaldía Mayor de Bogotá, "Bogotá viva", *op. cit.,* p. 52.

[46] Entrevista con José Aristóbulo Cortés Gómez, director del Fondo de Ventas Populares, 2003.

[47] Alcaldía Mayor de Bogotá, *La Bogotá del tercer milenio..., op. cit.*

[48] *Ibid.*

[49] La importancia de La Rebeca en la historia de los parques y el arte urbano de Bogotá es grandísima. Fue ubicada en Parque Centenario, uno de los primeros de Bogotá en la época republicana, y fue la primera escultura urbana con un motivo genérico, en una ciudad donde había dominado el arte religioso y posteriormente el arte histórico de las esculturas de próceres. Sin embargo, con la construcción de la avenida 26 y la carrera 10ª, La Rebeca fue reubicada y poco a poco la plazoleta en la que se ubicaba (carrera 13 con calle 26) se fue deteriorando. Por ello, el Distrito intervino la plazoleta, la amplió a 3.000 metros cuadrados, con un estanque de quince metros de diámetro, una banca en el costado occidental y una serie de árboles.

[50] Alcaldía Mayor de Bogotá, *La Bogotá del tercer milenio..., op. cit.*

[51] La EAAB recibió en el año 2003 el premio Verde (Green Award) del Banco Mundial por llevar a cabo este tipo de proyectos de manejo ambiental.

[52] http://www.acueducto.com.co/ambiental_v2/02programas/PRS_01.htm.

[53] www.bogota.gov.co/bogota/histo.php?idh=2120&patron=1#.

[54] Entre ellas el interceptor río Bogotá, el sistema Salitre y el Box Culvert.

[55] EAAB, *Folleto Juan Amarillo*, Bogotá, 2003. "Colombia tiene la meta de recuperar sus humedales antes del año 2015" en *El Tiempo*, 18 febrero 2004, Sección 2.

[56] EAAB, *op. cit.*

[57] http://www.bogota.gov.co/bogota/histo.php?idh=2120&patron=1#, http://www.bienestarbogota.gov.co/localidades/caracterizacion/contenido.asp?idlocalidad=11&idestructura=2 y //200.110.105.66/ecosi/hum/juanama.htm.

[58] *Ibid.*
[59] Una *olla* es un sitio donde se venden drogas y se reúnen adictos a consumir.
[60] Secretaría de gobierno-SUIVD, *Boletín consolidado 2003. Localidad de Suba*, Bogotá, 2003.
[61] En especial en el barrio Luis Carlos Galán.
[62] Durante el día cinco trabajadores de oficios varios que portan radios de comunicación colaboran con la seguridad.
[63] Un *zorrero* es quien utiliza como medio de trabajo un vehículo de tracción animal para cargar material reciclable, escombros, trasteos, entre otros
[64] Véase en particular Colquhoun, I., *Design Out Crime. Creating Safe and Sustainable Communities,* s. l., Architectural Press, 2003; Harrison, Limb y Burgess, *op. cit.*

Capítulo 8

POLÍTICAS DISTRITALES EN BIEN DEL FORTALECIMIENTO DE LA POLICÍA METROPOLITANA DE BOGOTÁ (1995-2003)

Viejo Centro de Atención Inmediata-CAI. Foto Gerard Martin.

Nuevo Centro de Atención Inmediata-CAI. Foto Gerard Martin.

Bogotá es una ciudad extremadamente compleja puesto que tiene ciudades intermedias en su interior, pero es una ciudad que cuenta con alcaldes locales y comandantes de estaciones y es la presencia de estas autoridades locales la que ha permitido manejar las problemáticas de seguridad y convivencia.

HUGO ACERO, SUBSECRETARIO DE GOBIERNO PARA ASUNTOS DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA; ENTREVISTA 2003

Aunque en Bogotá, como en el resto de ciudades colombianas, el alcalde es jefe de policía –en términos de definición de políticas, como se explicó en el Capítulo 4–. La Policía Nacional es una entidad nacional, por ello las reformas en su gestión y manejo de personal no dependen del alcalde. En este contexto las reformas institucionales realizadas a esta entidad, durante los años noventa, obedecieron a políticas nacionales más que a políticas distritales bajo las administraciones de Mockus y Peñalosa. No obstante lo anterior, en este capítulo describiremos una serie de políticas innovadoras y programas distritales (1995-2003) –tanto en términos de destinación de recursos como de apoyo a la Policía a través diferentes actividades concretas–, que unidas al compromiso y liderazgo de los alcaldes Mockus y Peñalosa en el tema seguridad y convivencia ciudadana, contribuyeron a que la modernización y profesionalización de la Policía hubiera encontrado en Bogotá excelentes condiciones de operacionalización.

En este capítulo comenzaremos por resumir los componentes centrales del proceso de modernización y profesionalización de la Policía Nacional, y describiremos cómo éstos contribuyeron a mejorar la seguridad en Bogotá. Después describimos la estructura organizacional de la Policía Metropolitana de Bogotá (Mebog) y su implementación en la ciudad. El resto del capítulo está dedicado a la presentación de una serie de procesos, programas e instrumentos que contribuyeron a mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana en la ciudad durante el período 1995-2003. Se trata de medidas como el incremento en la destinación de recursos distritales para la Policía; la gestión admirable del Fondo Distrital de Seguridad y Vigilancia;

el fortalecimiento de los Comandos de Atención Inmediata (CAI); la entrega de funciones de Policía de Tránsito del nivel distrital a la Policía Nacional; la introducción de la Policía Comunitaria; la ampliación de la cobertura y mejora en el funcionamiento de los Frentes de Seguridad Local; la creación de Zonas Seguras con la Cámara de Comercio de Bogotá; finalmente, la capacitación complementaria de la Policía por parte del distrito.

8.1 La crisis de la Policía Nacional

Fue tardío el proceso de reforma institucional de la Policía en Colombia para llevarla a ser una policía moderna, en términos de una organización pública con un mandato legítimo, con una estructura institucional basada en reglas claras sobre incorporación, entrenamiento, promoción y comportamiento del personal que la compone, y constituirla como un cuerpo especializado responsable del mantenimiento del orden interno, diferenciado de las instituciones militares encargadas de la defensa externa y cuyas funciones se orientan hacia el control de la criminalidad.[1] Como muchas otras instituciones del país, la vida institucional de la Policía Nacional se vio afectada por los períodos de confrontación partidista en el país, en particular la Guerra de los Mil Días (1899-1902) y el período de La Violencia (1948-1953). Su proceso de estructuración como una institución moderna comenzó apenas terminado el período de "La Violencia", y su consolidación sólo se daría a partir de la nueva Constitución Política de 1991.

Aunque en Bogotá y en algunas otras ciudades de Colombia, existían pequeños cuerpos de policía local en el siglo XIX,[2] la Policía Nacional de Colombia (Ponal) fue fundada por decreto en 1891,[3] con base en las facultades conferidas al ejecutivo en la Constitución Política de 1886, que lo autorizaban para constituir una milicia de orden nacional. Para darle una estructura moderna y una formación adecuada al personal que organizaría la nueva institución de Policía Nacional, el presidente Carlos Holguín había encargado al oficial francés Marcelino Gilibert, Comisario de primera clase de la Policía francesa, de la organización de la nueva institución, y fue Gilibert quien elaboró el Decreto de 1891.[4] El decreto definió que la Policía Nacional debía

encargarse de los servicios de orden y seguridad, conservación de la tranquilidad, protección de las personas y las propiedades, defensa de la moralidad, aseo y ornato de las ciudades, prevención de los delitos y persecución de los delincuentes. En 1895, la Policía Nacional pasó a depender del Ministerio de Guerra, existiendo una tendencia a que los hombres de la institución comenzaran a recibir una formación eminentemente militar, mas no policiva.[5] El nuevo cuerpo de la Policía Nacional, apenas creado y conformado por unos 500 "jóvenes distinguidos, de buena ilustración"[6] fue desbordado por la llamada "Guerra de los Mil días" (1899-1902) que causó la desintegración política y social del país. La presidencia modernizante de Reyes (1904-1909), sacó a la Policía del Ministerio de Guerra, para hacerla parte del Ministerio de Gobierno, donde quedó ubicada hasta el final del período de La Violencia (1948-1953), del cual la Policía, igual que el Ejército, salieron desacreditados".[7]

Hasta mediados del siglo XX, la Policía estaba compuesta por cuerpos departamentales y municipales que no hacían parte en su totalidad de una estructura sólida de carácter nacional centralizada. La utilización partidista de estos cuerpos departamentales y municipales de la Policía Nacional durante el período de La Violencia, hizo que la institución se volviera, en varias zonas del país, parte activa de la confrontación política:[8]

> Adicionalmente, en la medida en que la Nación no contaba con los recursos suficientes para extender el cubrimiento del Cuerpo de Policía Nacional, en muchas regiones del país operaban policías departamentales y municipales dependientes de los gobernadores y alcaldes, las cuales eran relativamente autónomas respecto del control del gobierno central. En estas policías el problema de la parcialización política era aún más agudo ya que el personal carecía de preparación técnica y era reclutado entre los seguidores de los jefes políticos regionales y locales.[9]

Con el advenimiento del gobierno militar (1953-1957) y el acuerdo bipartidista del Frente Nacional (1958-1974), se logró apaciguar la vida bipartidista que había llevado el país a la guerra civil, y el deseo de reconstituir a la Policía como un ente público centralizado y

despolitizado.[10] Esto implicó su transferencia, al comienzo del Frente Nacional, del Ministerio de Gobierno al Ministerio de Guerra, hoy Ministerio de Defensa,[11] como cuarto componente de las Fuerzas Armadas de Colombia, además de la Armada Nacional (Marina), la Fuerza Aérea y el Ejército.[12] En 1953 se creó el Departamento Administrativo del Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC),[13] con el propósito de contar dentro de la estructura del Estado con una entidad especializada en los asuntos de inteligencia la cual, durante el Gobierno del presidente Alberto Lleras Camargo, fue sustituida por el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS). A partir de 1954, la Policía quedó también sometida a la autoridad de las cortes marciales en el marco del Código Penal Militar y se incluyó entre los requisitos para los procesos de ascenso, la formación en la Escuela Militar por parte del personal de policía que hacía curso para pasar de teniente a capitán. En la cadena de mando, el oficial de más alto rango en la Policía ocuparía el grado de brigadier general,[14] puesto que el grado de general se hizo exclusivo de los militares.

Las reorganizaciones posteriores, durante la primera mitad de los años sesenta,[15] definieron que: "el servicio de vigilancia urbana y rural constituía la base de las actividades de la Policía Nacional, que debía distribuir en la jurisdicción las unidades de manera ininterrumpida y conforme a las necesidades y características de las regiones, número de habitantes, idiosincrasia, actividades de la gente y el tipo de delincuencia imperante". Se igualó la escala de pagos de la Policía a la de las fuerzas militares, se crearon unidades capaces de apoyar eficazmente las labores de contrainsurgencia del Ejército (persecución del enemigo interno) y se fortaleció la vigilancia urbana, incluyendo los cuerpos de fuerza disponible para el control de multitudes y motines. En 1966,[16] la Policía Nacional estaba dividida en departamentos de policía, cuya jurisdicción se circunscribía, con excepción de los territorios nacionales (zonas que hoy tienen el carácter de departamentos), a la división político-administrativa del país. Para el Distrito Especial de Bogotá fue igualmente estructurada en un Departamento de Policía. En 1967 sería creada la Policía Judicial.

Cuando en 1977 empezó la nueva crisis de seguridad doméstica (véase Capítulo 3), Colombia no disponía de una fuerza pública moder-

na y suficientemente fuerte para evitar el rápido desborde de la crisis, frente a lo cual la Policía terminó operando como una institución de corte militar y no civil. El Estado tardó otra década para incrementar los recursos destinados a la Policía, para nombrar civiles como ministros de Defensa y para implementar una política de fortalecimiento y profesionalización de la institución.

Durante el período 1977-1991, la Policía tuvo que afrontar el desbordado incremento de asesinatos de policías, jueces y otros funcionarios públicos, así como la infiltración y corrupción por grupos criminales, en particular, del narcotráfico. Se presentaron graves problemas de corrupción dentro de la institución, casos en los que la Policía incurrió en violación de derechos humanos, incapacidad de mostrar resultados sostenibles en la lucha anticriminal, y una imagen que se deterioró con el incremento de criminalidad, violencia y terror. En ciudades como Bogotá, Medellín y Cali, por no hablar de municipios en zonas como Urabá, Magdalena Medio y Bajo Cauca, la Policía Nacional no logró asumir el reto de brindar seguridad a los ciudadanos, y fue en general percibida como un actor generador de inseguridad, más que de seguridad.

8.2 Reformas a la Policía

Una prioridad central del presidente Virgilio Barco (1986-1990) –quien había sido veinte años atrás uno de los mejores alcaldes de Bogotá (véase Capítulo 1)– fue la modernización del Estado, incluso para confrontar la aguda crisis de seguridad doméstica, lo que se tradujo en la preparación de acuerdos para una nueva Constitución Política, finalmente aprobada durante el primer año del presidente César Gaviria (1990-1994), lográndose así la cristalización del esfuerzo de modernización institucional de la Policía Nacional.

La Constitución Política de 1991 refleja la necesidad sentida de fortalecer la fuerza pública, y en particular la Policía; en el Tabla 1 se establecen los artículos que en dicha Constitución hacen referencia a ella.

Tabla 1
Artículos de la Constitución que hacen referencia a la Policía Nacional

Artículos	Determinaciones
216	La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, adicionando, sin reformarlo el artículo 216 de la Constitución de 1886
217	Precisa que la Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares (no solo el Ejército) de carácter permanente, define su finalidad en forma más específica: "Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional".
218	La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el establecimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y las libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La Ley determinaría el régimen de carrera, prestacional y disciplinario para la misma.
189	Define qué Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas es el presidente de la República, y es quien dirige la Fuerza Pública, es responsable de conservar el orden público interno y restablecerlo cuando fuese perturbado... y confiere grados militares y policiales.

Fuente: elaboración de los autores con base en información de la Constitución Política de Colombia, 1991.

Reformas posteriores a la Constitución operacionalizaron el concepto del monopolio de la fuerza para los instrumentos de seguridad del Estado, al determinar que sólo el Gobierno podía introducir y fabricar armas, municiones de guerra y explosivos y el requisito de autorización gubernamental para porte y tenencia de armas por particulares y las limitaciones en su transporte e introducción a determinados actos públicos. Por otra parte, se facultó a los miembros de organismos de seguridad del Estado, de carácter permanente, creados y autorizados por la ley, para portar armas bajo control del gobierno, con base en los principios y procedimientos que éste señalase.

En la estrategia nacional contra la violencia "Seguridad para la Gente" diseñada por el gobierno de César Gaviria –cuyo objetivo era combatir los delitos que más afectaban la estabilidad social, tales como el homicidio, el secuestro, la extorsión, el narcotráfico, el hurto de automotores, entre otros– se desarrollaron las siguientes líneas de acción: fortalecimiento y mayor presencia de la justicia y la fuerza pública; pro-

fundizar el aspecto preventivo, atención a la juventud evitando su participación en actos criminales, aplicando plenamente el Código del Menor y el derecho de familia.[17]

Respondiendo a solicitudes de reforma de la Policía misma, y debido a los problemas de corrupción en el interior de esta entidad, con los cuales fue confrontado el gobierno Gaviria (1990-1994), el entonces Ministro de Defensa, Rafael Pardo Rueda –quién sería el primer ministro civil en esta cartera–, convocó dos comisiones[18] para que acometieran la reforma de la institución. Al mismo tiempo se contrató un estudio conocido como "Consulta Ciudadana", el cual fue contratado con una empresa colombiana de consultoría,[19] para hacer un sondeo sobre la percepción de los ciudadanos frente a la Policía Nacional. El estudio identificó los siguientes factores causantes de la crisis de legitimidad de la Policía Nacional:

> i) Debilitamiento de principios y valores corporativos; ii) Gestión de mandos caracterizada por ausencia de liderazgo; iii) Deficientes resultados del servicio de policía (diversificación excesiva del servicio); iv) Enfoque inadecuado de la administración del talento humano; v) Deficiencias en los procesos de formación y capacitación; vi) Ineficaces sistemas de evaluación y seguimiento; vii) Alejamiento Policía-comunidad; viii) Violación de los derechos humanos. El punto más relevante que arrojó el estudio fue el alejamiento que percibía el ciudadano común frente a la Policía. La gente quería ver una policía amiga y más cercana. Paradójicamente, el estudio mostraba que la preocupación fundamental de la gente no era necesariamente la inseguridad, sino que la Policía atendiera sus quejas y prestara atención a sus necesidades.[20]

El trabajo de las dos comisiones se materializó en la Ley 62 de 1993, conocida como la ley de la reforma a la Policía Nacional, que abriría definitivamente el debate interno y externo sobre la Policía y su papel en la sociedad colombiana.[21] La reforma acentuaba el carácter civil de la Policía, profundizando su separación del estamento militar e insistiendo sobre tres aspectos fundamentales: (1) la creación de mecanismos que permitieran un mayor control civil del ejercicio policial e incentivaran la participación ciudadana en asuntos de policía; (2) la reorganización de la estructura orgánica para responder de manera diferencial a los requerimientos de la seguridad ciudadana, frente a los de la seguridad nacional y, (3) la introducción de una nueva carrera profesional con miras a desarrollar una es-

tructura de mando menos jerarquizada.[22] A partir de este momento, 1993, el ingreso a la Policía Nacional requiere ser bachiller –anteriormente tener 16 años y educación primaria era suficiente– tener un puntaje mínimo en el examen nacional del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), aprobar una entrevista y un examen de seguridad e iniciar un proceso de formación de 18 meses en escuelas de policía localizadas en distintas regiones del país, con un currículo que versa sobre temas de derechos humanos, psicología y ética. Para el nivel de oficiales los requisitos de ingreso son un puntaje más alto del ICFES y la terminación de una formación de tres años en la Escuela de Cadetes de Policía "General Santander" en Bogotá. Estos nuevos requisitos permiten por sí mismos un cambio importante en la Policía.

En cuanto a la subordinación de los cuerpos de policía a las autoridades político administrativas departamentales y municipales se establece que: "el gobernador y el alcalde son las primeras autoridades de policía en el departamento y el municipio, respectivamente. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que éstas le impartan por conducto del respectivo comandante o quien haga sus veces".[23] Los cuerpos especiales continúan sin embargo bajo el mando del Gobierno Nacional. Es este el espacio para que las autoridades locales elegidas democráticamente diseñen sus planes de seguridad tomando en cuenta las necesidades de sus residentes locales.

8.2.1 Otras novedades institucionales que introdujo la Reforma de 1993

La reforma constitucional de 1993 creó las siguientes instancias, cuya operacionalidad, dicho sea de paso, ha sido más lenta que en otras dimensiones:

• *Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana*, un consejo de alto nivel[24] presidido por el presidente de la República encargado de recomendar las políticas que el Estado debe implementar en materia de seguridad de la comunidad, estableciendo planes y responsabilidades entre las diferentes entidades comprometidas.
• *Comisionado Nacional para la Policía.* Se trata de un funcionario civil nombrado por el presidente de la República, a partir de una terna envia-

da por el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana, quien podrá ser removido discrecionalmente por el mismo Consejo.[25] Su responsabilidad es ejercer la vigilancia del régimen disciplinario y operacional, y tramitar las quejas de la ciudadanía, sin perjuicio de la vigilancia que les corresponde a los organismos de control, convirtiéndose de esta forma en la máxima instancia de vigilancia y control disciplinario interno.
• *Sistema Nacional de Participación:* fue establecido con el fin de fortalecer las relaciones entre el ciudadano y la institución, instituyendo mecanismos efectivos que permitan que se expresen y sean atendidos distintos intereses sectoriales y regionales atinentes al servicio de policía y a la seguridad ciudadana (art. 25).[26]
• *Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana*, mecanismo del más alto nivel encargado de orientar y fiscalizar las relaciones entre la ciudadanía y la institución.[27]
• *Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada,* adscrita al Ministerio de Defensa, creada con el fin de regular el funcionamiento de las entidades prestadoras del servicio de seguridad privada.[28] Esta Superintendencia parece haber influido sobre una reglamentación progresiva y una profesionalización marcada en el mundo de la seguridad privada. La proliferación de formas y empresas de seguridad privada de todo tipo, fue un fenómeno creciente en las grandes ciudades.

La Policía Nacional misma –aún antes de formalizarse la reforma de 1993– había lanzado en 1992 una estrategia de "modernización de la institución hacia la calidad total" y había definido las siguientes metas para cumplir en los siguientes 10 años: (i) El 10% del total de la planta de personal de la Policía Nacional deberían ser oficiales (ii) El aumento de su planta de personal en un 30%; (iii) el 50% de la planta de personal total de la Policía Nacional, estaría compuesto por los auxiliares de: policías bachilleres, agentes profesionales especiales, auxiliares de policía regulares y alumnos; (iv) un 10% estaría conformado por el personal no uniformado.

El proceso de transformación cultural y mejoramiento institucional constituía uno de los vehículos más importantes para aplicar esta modalidad de servicio en Bogotá se considera que éste proceso va más allá de las reformas de carácter estructural y organizacional y pretende fundamentalmente un cambio de mentalidad en todo el personal que forma parte

de la Policía Metropolitana. También pretende una nueva concepción gerencial en la prestación del servicio policial, que permita una proyección permanente de la Institución, en función del interés público y dando una mayor participación a su principal actor o protagonista: el ciudadano.

8.2.2 Estructura institucional de la Policía Nacional

En Colombia, la estructura de la Policía Nacional refleja, como en cualquier país, el mapa delincuencial que la institución misma y otras instituciones relevantes producen del panorama criminal. Hasta la mitad de los años ochenta, la Policía Nacional manejaba categorías criminológicas tradicionales y de delincuencia común, con modalidades como: el "raponeo", el hurto simple, el hurto callejero, las lesiones personales o los homicidios comunes por ser los factores que determinan el mayor o menor grado de inseguridad que generalmente la ciudadanía percibe. Sin embargo, no reflejaban las particularidades de los desafíos que el país confrontaba en términos de narcotráfico, la subversión, la delincuencia organizada, el terrorismo, el homicidio selectivo, el homicidio cualificado, los magnicidios y el secuestro. Por supuesto, la realidad quedaba grande frente a cualquier intento de categorización, debido a la interdependencia delincuencial misma, de por sí muy fuerte en Colombia. Insuficiencias en inteligencia y altos grados de impunidad no permitieron analizar si un delito era ejecutado por subversivos o por delincuentes comunes, pues cada grupo podía hacerse pasar por el otro. El narcotráfico también disfrazaba sus acciones retaliatorias, como de origen delincuencial común o subversivo. Lo anterior llevó a que se dieran procesos como los que se mencionan a continuación:

• La reorganización de la Dirección Central de Policía Judicial (Dijin).[29]
• La creación del Grupo de Operaciones Especiales (GOES) con subordinación directa al director de la Dijin, y la reestructuración de la Policía antinarcóticos.[30]
• La creación de un Archivo Único Nacional bajo la responsabilidad de la Policía Nacional a fin de perfeccionar la sistematización de la información de la división de criminalística, por ser ésta la dependencia donde funciona el archivo de antecedentes, órdenes de captura, dactiloscopia, vehículos matriculados, hurtados y estadística criminal entre otros, y

lograr la integración nacional con todos los organismos de seguridad, estamentos públicos y demás sectores del país.

• La creación del grupo de identificación forense con el fin de establecer en restos humanos características morfológicas, cromáticas, edad, lapso de deceso y posibles causas de muerte; la creación de unidades investigativas de policía judicial, con el fin de mantener canales de comunicación para una efectiva coordinación entre organismos independientes como la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional.[31]

• La creación de nuevas regionales de policía judicial.[32]

• La creación de la Oficina de Asuntos Internacionales para fortalecer relaciones con la DEA, la Interpol, el FBI, y la Policía Técnica Judicial (PTJ) venezolana; creación de oficinas de enlace con las policías internacionales bajo la dirección de la Dijin, se creó la oficina de enlace entre las policías internacionales y la Policía Nacional para intercambiar información sobre estadísticas delincuenciales a escala mundial.

• Se crearon las divisiones de antiextorsión y secuestro Unase, dirigidas a coordinar esfuerzos interinstitucionales de personal altamente calificado de la Policía Nacional, el Ejército y el DAS. Se creó la Dirección de Servicios Especiales, para la ampliación de funciones en los campos de secuestro, extorsión, protección a dignatarios, terrorismo y seguridad de sectores de la economía.

• Se adquirieron equipos de alta tecnología en las divisiones de criminalística, inteligencia electrónica y sistemas para agilizar las investigaciones.

• Asimismo se crearon cinco grupos especializados para enfrentar nuevos desafíos:

- *Cuerpo Especial Armado,* con la finalidad de contrarrestar el terrorismo que afectaba el área rural, ubicada en forma estratégica en ocho ciudades del país y con un grupo de Operaciones Especiales y sede de preparación, capacitación y entrenamiento en Bogotá.

- *Centro Operativo Integrado –Vial– (CIO-VIAL),* creado junto con un grupo especial de piratería terrestre para fortalecer el servicio de policía y brindar una mayor seguridad al tránsito y transporte en las carreteras del país, actuando en coordinación con la Dirección de la Policía Judicial Dijin y sus seccionales Sijin.

- *Grupo Especial de Seguridad y Protección,* para la seguridad y protección personal, de las residencias y lugar de trabajo de los funcionarios de la rama judicial, ministerios públicos, prestar el servicio de policía del Congreso de la República y de las embajadas acreditadas ante el gobierno de Colombia.
- *Servicio ciudadano de apoyo a la Policía Nacional.* Para integrar a las autoridades, asociaciones, empresas oficiales y particulares, gremios y ciudadanía en general, con el fin de convocar la solidaridad de la sociedad en relación con la actuación preventiva que cumple la Policía Nacional y para obtener una convivencia pacífica.
- *Grupo de los 30*. Con base en el estudio independiente contratado por el Ministerio de Defensa llamado "Consulta Ciudadana" (véase arriba), el director de la Policía, general Rosso José Serrano,[33] conformó un grupo de trabajo e intervención que permitiera determinar los problemas organizacionales que impedían alcanzar estándares de eficiencia en los servicios directamente relevantes para la ciudadanía, para luego proponer líneas de acción. Para tal efecto se conformó el equipo llamado el "grupo de los 30", dirigido por una asesora civil e integrado por varios policías, quienes establecieron un diagnóstico preliminar en donde se detectaron problemas mayores en las actividades de la Policía, a saber: (1) el debilitamiento de los valores; (2) falta de profesionalización; (3) dificultades en el proceso de selección, incorporación y evaluación de los uniformados; (4) falta de capacitación para habilidades gerenciales en los altos mandos, y (5) ausencia de compromiso con la institución por parte de los uniformados.

Con el fin de dar solución a estos problemas, el grupo de transformación cultural planteó cuatro frentes de intervención para generar un cambio: (i) participación de la comunidad (ii) Nueva cultura del trabajo, búsqueda de talento y vocación policial (iii) Propender por la vinculación y seguimiento de personal calificado con valores, vocación, destrezas y habilidades que sustenten un efectivo desempeño en el servicio policial y permitan al policía ejercer liderazgo en la comunidad (iv) Desarrollo gerencial (v) Potenciación del conocimiento y formación policial.

Las propuestas fueron concebidas y divulgadas ante una gran resistencia de diferentes niveles de la institución. Esta resistencia se debió a factores disímiles. Por ejemplo: los asesores civiles chocaron con la alta oficialidad. El estilo impositivo de los asesores involucrados en la reforma y una oficialidad poco acostumbrada a ver cuestionados su forma y estilo de trabajo por

personas extrañas a la jerarquía de la institución, produjeron un freno al proceso de cambio. Como fruto de este enfrentamiento algunos miembros de la institución debieron abandonar sus cargos lo que agudizó el choque. Ciertas iniciativas fueron mal asimiladas por una parte de los altos oficiales que no entendieron en su momento la utilidad del proceso de reforma. En este sentido, el proceso de transformación se desarrolló a dos velocidades. De un lado, la dirección y su grupo de asesores intentaron inculcar el proceso de transformación cultural y, por el otro, una parte de los directores y comandantes se mostraron incrédulos ante las bondades del proceso.[34]

8.3 Estructura de la Policía Nacional y su pie de fuerza

Con base en la reforma de 1993, la Policía Nacional quedó organizada de la siguiente manera: (ver ilustración)

Ilustración 1
Organigrama Policía Nacional de Colombia

Fuente: página web de la Policía Nacional de Colombia: http://www.policia.gov.co/inicio/portal/unidades/mebog.nsf/paginas/Juridiccion

A continuación la Tabla 2 presenta la estructura interna de la Dirección Operativa –que aparece en el "organigrama" en el extremo izquierdo inferior– e incluye las tres policías metropolitanas (Medellín, Cali y Bogotá), y los 32 departamentos de Policía, así como los demás cuerpos operativos de la Policía Nacional.

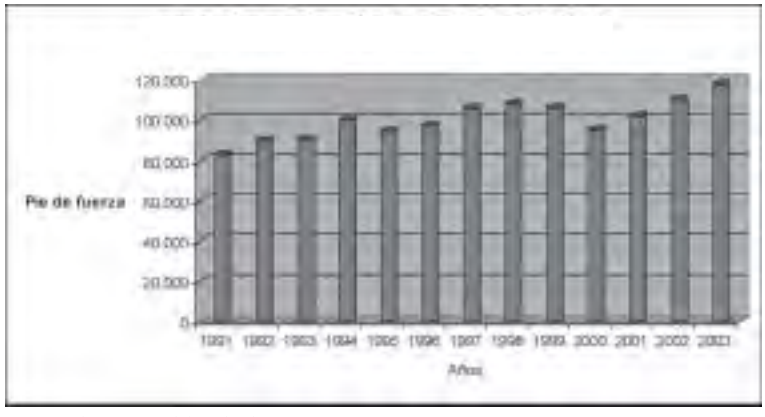
Tabla 2
La dirección operativa de la Policía Nacional

Oficinas	Área de Convivencia y Seguridad Ciudadana	Área de Información Estratégico Policial	Unidades Desconcentradas
Oficina de Gestión	Grupo Seguridad urbana	Policías Metropolitanas: (3) Medellín, Cali y Bogotá	Policía de Carreteras Operaciones Especiales
Oficina de Asuntos Jurídicos y Disciplinarios	Grupo Seguridad Rural	Departamentos de Policía Cobertura total de los departamentos de Colombia.	Escuadrón Móvil Antidisturbios Coordinación del Servicio de Policía Fiscal y Aduanera

Fuente: Policía Nacional de Colombia.

Aunque a partir de la reforma de la Policía Nacional en 1993, el pie de fuerza aumentó de manera constante (véase Ilustración 2); en 1995 se presentó una reducción de algo más del diez por ciento por medidas de depuración[35] para combatir altos niveles de corrupción. Con el fin de complementar la medida anterior se aumentaron los salarios tradicionalmente bajos del personal de base; un agente recién incorporado ganaba algo más de un salario mínimo (US$136) en mayo de 1995, ya en el primer año de servicio un agente ganaba US$300 como sueldo básico, para un total de US$375 con los respectivos subsidios.

Ilustración 2[36]
Pie de fuerza de la Policía Nacional de Colombia 1991-2003



Fuente: Policía Nacional de Colombia

8.4 Estructura de la Policía Metropolitana de Bogotá

Bogotá tuvo cuerpos de Policía durante el siglo XIX, los cuales tenían un carácter parroquial y se dividían en policía de aseo y policía de ornato cuyos orígenes se remontan al año 1859. En 1966,[37] cuando la Policía Nacional se dividía en departamentos de policía, la del Distrito Especial de Bogotá fue igualmente estructurada en un departamento de policía con sus respectivos servicios especializados (policía judicial, vial, circulación y tránsito, protección juvenil, prisiones, bomberos y turismo) agrupado en un organismo denominado Departamento de Servicios Especiales.[38] En 1983 se determinó que las policías metropolitanas tendrían para su funcionamiento la misma estructura orgánica de los departamentos de policía y sus comandantes las mismas funciones y atribuciones de aquéllos, otorgándoles como jurisdicción la respectiva área metropolitana.[39]

Desde 1996, la Policía Metropolitana de Bogotá se encuentra dividida en tres departamentos de policía: Tisquesusa, Bacatá y Tequendama.[40] Estos tres departamentos de policía, cubren 19 de las 20 localidades en que política y administrativamente está dividida la ciudad, mientras que la localidad de Sumapaz (con 30.000 habitantes representando el 0,5%

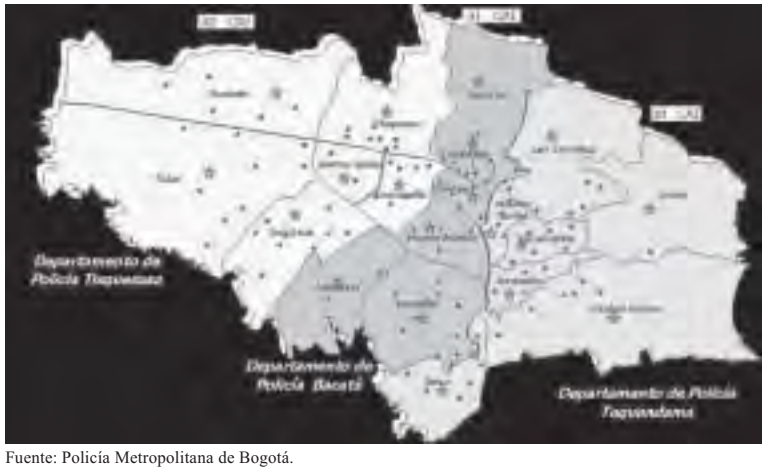
de la población de Bogotá), tiene cubrimiento policial por parte del departamento de policía Cundinamarca (véase Ilustración 3).

Ilustración 3
Organización político-administrativa de Bogotá

Fuente: Página web Policía Nacional de Colombia: http://www.policia.gov.co/__85256EA2006C8981.nsf/0/75E604CE1B5C767F05256DD0006EDA8C?Open

En cada localidad existe una estación de Policía –la unidad básica operacional de la organización institucional– así como una serie de micro-estaciones de policía (unidades destinadas a ejercer control policial en jurisdicciones menores), denominadas Centros de Atención Inmediata (CAI) y una o varias Zonas Seguras; estas últimas consisten en programas institucionales destinados al apoyo en la prestación del servicio policivo o en apoyo a la cobertura del mismo, sin embargo no son consideradas como unidades básicas del servicio, (véase Ilustración 4). Todas operan bajo la responsabilidad de un comandante de policía de la respectiva estación.[41] Existen además otras tres dependencias –que funcionan bajo la misma lógica de las estaciones– que operan en el Aeropuerto, el Terminal de Transporte y la Unidad Permanente de Justicia (UPJ), que es una unidad a donde se lleva transitoriamente a los infractores de las contravenciones, más no tiene la misma lógica que una estación de policía, véase más adelante en el Capítulo 12, una descripción completa de la UPJ.

Ilustración 4
Centros de Atención Inmediata (CAI)



Fuente: Policía Metropolitana de Bogotá.

Para apoyar a los tres departamentos y a las respectivas estaciones de Policía, la Metropolitana de Bogotá cuenta con los siguientes grupos especializados:

a) *Policía Comunitaria* (véase más adelante).

b) *Área de Servicios Especializados*, con los siguientes servicios especializados:

- Policía de Menores: un cuerpo encargado de auxiliar y colaborar con los organismos encargados de la prevención y protección de los menores. Compuesto en su gran mayoría por mujeres policía.
- Policía de Turismo.
- Policía de Carabineros y Guías Caninos.
- Grupo Fuerza Disponible.
- Policía de Tránsito (véase más adelante).

c) *Seccional de Policía Judicial (Sijin),* que es la dependencia encargada de la investigación judicial, criminalística y criminológica de la Policía para apoyar la administración de justicia

d) *Cuerpo Especializado Antiterrorista CEA (y CEAT desde 2002).*

En 1989 se creó el cuerpo especializado armado CEA, para combatir los llamados escuadrones de la muerte, que básicamente eran las bandas de sicarios o grupos de justicia privada que aparecieron durante la década de los años 80.[42] El CEA fue significativamente fortalecido y transformado en el Cuerpo Elite Antiterrorista CEAT en 2002, en respuesta a los atentados terroristas perpetrados por los grupos alzados en armas durante la posesión del presidente Álvaro Uribe Vélez, el día 7 de agosto de 2002. El CEAT está conformado (2003) por 212 policías encargados de la realización de operaciones para prevenir, neutralizar e investigar personas u organizaciones relacionadas con el terrorismo, que atenten contra la integridad personal, los bienes y la seguridad en general, de la ciudadanía en Bogotá. Estos comandos han sido especializados en investigación, antiexplosivos, antisecuestro, y antidisturbios, los cuales les permiten desarrollar procedimientos de reacción inmediata en operaciones de alto riesgo y que requieren un manejo concreto. El CEAT está dividido en cuatro bloques: el operativo; el grupo de seguridad plan energético vial, encargado de custodiar las fuentes hídricas, viales y eléctricas; el de seguridad de personalidades y eventos especiales; y el grupo de prevención y apoyo. El CEAT en Bogotá cuenta con equipos de comunicación de alta tecnología, armamento y vehículos especializados para atender oportunamente las diferentes acciones terroristas que amenacen la integridad de los bogotanos. Para otras observaciones sobre la política antiterrorista en Bogotá, (véase Capítulo 14: "Confrontando el terrorismo en Bogotá").

e) *Seccional de Inteligencia (Sipol).* Como se puede ver en la Ilustración 5, el Comando de la Policía Metropolitana de Bogotá, que depende de la Dirección Operativa de la Policía Nacional (Ilustración 1) se apoya en dos subcomandos (operativo y administrativo) que normalmente se encuentran al mando de un oficial con grado de Coronel. El subcomando operativo tiene a su cargo el funcionamiento de los tres departamentos de policía, las 19 estaciones, los 120 Centros de Atención Inmediata (véase más adelante), además de los grupos operativos especiales como son el área de policía comunitaria, auxiliares bachilleres, servicios especializados, Sipol, Sijin, entre otros. Por su parte el subcomando administrativo maneja tres áreas fundamentales: recursos

humanos, financiera y logística. También operan en la Metropolitana de Bogotá cinco oficinas directamente dependientes de la Policía Nacional: gestión institucional, Centro de Investigaciones Criminológicas (CIC), telemática, derechos humanos y asuntos jurídicos y disciplinarios para responder a los nuevos retos impuestos por las estrategias utilizadas por la Administración Distrital en el marco del modelo de seguridad.

Ilustración 5
Organigrama Comando de la Policía Metropolitana-MEBOG

Fuente: http://www.policianacional.gov.co.

En relación con lo anterior y producto de la organización del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), la consolidación de los consejos de seguridad y vigilancia distrital y local, y la necesidad de diseñar políticas públicas específicas para atender determinadas problemáticas en ciertas zonas de la ciudad, la Metropolitana de Bogotá decidió, al mando del general Jorge Daniel Castro Castro, crear en el año 2003 las *gerencias por delitos*. Esto ha permitido al Comando

Central realizar análisis generales del comportamiento de cada uno de los delitos en la ciudad y de sus diferentes modalidades, pero al mismo tiempo identificar tendencias específicas en ciertas zonas de la ciudad.

Todos los lunes en cada localidad de Bogotá se realiza el Comité de Seguridad y Vigilancia Local. A estos comités asisten los Comandantes de Estación, los líderes comunitarios, el Alcalde Local, entre otros. En los comités se analizan las problemáticas de seguridad de cada localidad y se plantean soluciones con la ayuda de la comunidad.

> Yo escojo cada lunes cualquier estación y sin avisarle al comandante de la misma voy y observo el comité. Esto también lo hace el resto de comandantes de la Metropolitana de Bogotá.
>
> Todos los martes en el Comando de la Metropolitana me reúno con todos los comandantes de departamento de Estación y el Subcomando Operativo y el Comandante de la SIJIN, con el fin de hacer un análisis operacional. De ahí sale una planeación de servicios "Planeación Estratégica" sobre todas las eventualidades que se puedan presentar en la ciudad; por ejemplo esta semana yo presenté el tema de las elecciones con el fin de que cada comandante realizara la planeación para prestar el servicio el día de las elecciones. En esa reunión se analiza todo lo que pasa en la ciudad y yo los felicito y los critico.
>
> Los medios de comunicación en general tienen una buena relación con la MEBOG, por ejemplo en Citytv presentan una separata denominada "Historias del 112 en Televisión" con Alexandra Gómez Palacios. Allí se presentan los casos más inverosímiles que atiende la Metropolitana (El General mostró a los entrevistadores el video acerca del caso de un ladrón que se iba a fugar en un caballo). (General Jorge Daniel Castro Castro, comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, entrevista, 2003)

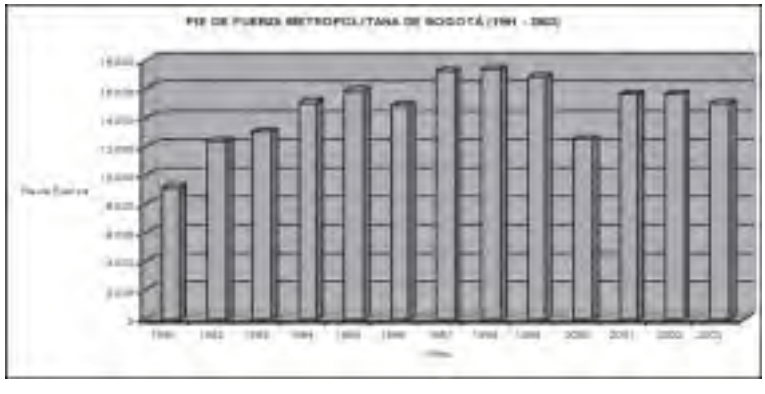
Independientemente de la calidad del trabajo realizado por cada uno de los comandantes de estación, no existía en la Metropolitana alguien responsable de analizar de forma integral y clara el comportamiento de cada uno de los delitos de mayor impacto en la ciudad, por tanto se carecía de una política para enfrentarlos por parte de la Metropolitana en todo el territorio de Bogotá. Con la figura de los "Gerentes de Metas" para cada uno de los ocho delitos de mayor impacto social,[43] el Comando

cuenta con una persona que, en la Metropolitana de Bogotá, es responsable de analizar el comportamiento de un delito específico en toda la ciudad, de tal forma que pueda sugerir estrategias para combatirlo y definir resultados en términos de metas. En este orden de ideas, se formaron ocho gerentes de meta uno para cada delito. Todos los gerentes son oficiales que además de trabajar como gerentes de delitos, son comandantes de algún departamento de policía, o de alguno de los grupos especiales de la Metropolitana.

8.5 Pie de fuerza de la Policía en Bogotá (1991-2003)

La mejora en la situación de seguridad de la ciudad desde 1994, no puede ser atribuida necesariamente a un incremento significativo del pie de fuerza de la Policía, ya que como se puede ver en la Ilustración 6, sobre este mismo período, el pie de fuerza de 14.000 hombres y mujeres ha sido prácticamente igual, con la excepción que se presentó durante los años 1997-1999, cuando alcanzó casi 18.000. Es evidente, sin embargo, el incremento del pie de fuerza en Bogotá a comienzos de los años 90, cuando se pasó de 9.000 a 14.000 agentes. No obstante lo anterior, la tasa de policías por cada 100.000 habitantes sigue siendo baja en comparación con otras ciudades de América Latina y el mundo.

Ilustración 6
Pie de Fuerza Policía Metropolitana de Bogotá 1991-2003



8.6 Relaciones entre alcaldes y Policía (1995-2003)

Tal como se señaló atrás, la Constitución Política de 1991 determina que los alcaldes municipales, y en el caso de Bogotá el alcalde mayor, son las autoridades de policía en su jurisdicción. Al mismo tiempo, la Policía Nacional es una institución de carácter nacional, jerárquica y centralizada. Las dos disposiciones pueden resultar contradictorias en la práctica, si no hay un claro entendimiento tanto por parte de un alcalde, como por parte de un comandante para cumplir órdenes de superiores o cumplir órdenes del alcalde. En este sentido es clave la formación recibida tanto por el personal de la institución policiva como por el alcalde y su equipo en esta área. La tendencia ha sido introducir reformas institucionales, aunque con poco acompañamiento para que los funcionarios de las instituciones sean informados sobre las mismas y su impacto. Recientemente el gobierno nacional ha comenzado a fortalecer, con capacitación y asesoría técnica en todo el país, a los alcaldes y comandantes en esta materia.

Bogotá ha sido una excepción en la materia. Durante el período 1995-2003 los alcaldes Mockus y Peñalosa se comprometieron a fortalecer institucionalmente el liderazgo de sus administraciones frente al fortalecimiento institucional de la Policía en la ciudad, a definir responsabilidades, a establecer comités y comisiones de coordinación, como se ha explicado en el capítulo institucional. En ninguna ciudad de Colombia, se han dado procesos como los liderados en Bogotá por los propios alcaldes, avanzando en formas de coordinación interinstitucional innovadoras y efectivas; aspectos como la descentralización de la política de seguridad a través de los comités de seguridad locales y los comités lo-cales del programa zonas seguras (véase Capítulo 5) en cada una de las 20 localidades, han facilitado la coordinación de acciones entre la ciudadanía, la Policía, el gobierno distrital y demás instituciones relevantes, lo cual constituye un fenómeno único entre las grandes ciudades del país. En dichos espacios, tal y como se explicó en el Capítulo 5, se dio una interrelación constructiva entre la autoridad civil ("alcalde local") y el comandante de la estación respectiva, así como entre el Alcalde Mayor y el comandante de la Policía Metropolitana.

El Comando Central de la Metropolitana de Bogotá –que depende de la Dirección Operativa de la Policía Nacional (Ilustración 1)– ha tenido sobre el periodo 1994-2003 seis comandantes generales, todos del grado de brigadier general o general (Tabla 3). Estos comandantes han

durado entre 9 meses y tres años consecutivos, con una tendencia al incremento del período de mando. Estos períodos son significativamente más largos que los observados en otras ciudades. Por ejemplo, el general Argemiro Serna (diciembre de 1998 a diciembre de 2001), acompañó los tres años de gestión del alcalde Peñalosa y el primer año del alcalde Mockus durante su segunda administración, una situación muy poco frecuente en otras ciudades del país, donde la rotación de los comandantes tiende a ser mayor que en Bogotá. Esta baja rotación favoreció las posibilidades de coordinación con el alcalde mayor.

El comandante de la Policía Metropolitana es designado por el director general de la Policía, previo acuerdo con el Ministro de Defensa y el presidente de la República. Según el marco legal vigente, en ningún momento debe ser consultado el alcalde mayor para la toma de dicha decisión, aspecto que sería recomendable revisar, con el propósito de garantizar una coordinación aún mayor de la que actualmente existe entre el alcalde y la Policía Metropolitana. A su vez el comandante de la Metropolitana nombra los tres comandantes de departamento y los 19 comandantes de estación. Para el nombramiento de estos últimos tiene en cuenta la opinión de los comandantes de departamentos de policía de Bogotá.

Tabla 3
Comandantes de la Policía Metropolitana de Bogotá-alcaldes de Bogotá

Comandantes de la Policía Metropolitana		**Alcalde mayor de Bogotá**	
Período	**Comandante MEBOG**	**Alcalde**	**Planes de Desarrollo**
Febrero 1989	Nazím Yanine Díaz	Andrés Pastrana Arango Junio 1988-mayo 1990	
Enero 1991-diciembre 1991	Fabio Campos Silva	Juan Martín Caicedo Sonia Durán de Infante Junio 1990-junio 1992	

continúa

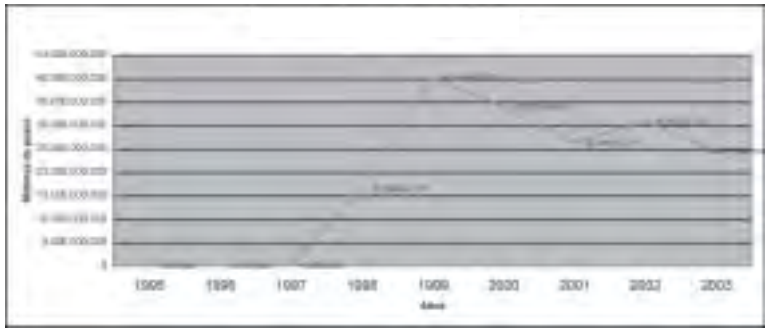
Período	Comandante MEBOG	Alcalde	Planes de Desarrollo
Diciembre 1991-diciembre 1992	Guillermo L. Diettes Pérez	Jaime Castro Junio 1992-diciembre 1994	
Diciembre 1992-junio 1993	Oscar Eduardo Peláez Camona		
Julio 1993-noviembre 1994	Luis Enrique Montenegro Rincón		
Diciembre 1994-septiembre 1996	Luis Ernesto Gilibert Vargas	Antanas Mockus Sivikas Paul Bromberg Enero 1995-diciembre 1997	Formar Ciudad
1 septiembre 1996-15 diciembre 1997	Teodoro Campo		
16 diciembre 1997-8 noviembre 2000	Argemiro Sema Arias	Enrique Peñalosa Enero 1998-diciembre 2000	Por la Bogotá que todos queremos
9 noviembre 2000-7 noviembre 2001	Jorge Enrique Linares	Antanas Mockus Sivikas Enero 2001-diciembre 2003	Bogotá todos para vivir
8 noviembre 2001-agosto 2002	Héctor Darío Castro Cabrera		
Agosto 2002-actualmente	Jorge Daniel Castro Castro		

Fuente: elaborado por investigadores con base en información de la Policía Metropolitana de Bogotá.

8.7 Gestión admirable del Fondo Distrital de Seguridad y Vigilancia[44]

El Distrito incrementó significativamente durante el período 1995-2003 (Ilustración 7), los recursos destinados al fortalecimiento de la Policía Metropolitana de Bogotá. Estos recursos se canalizan a través del Fondo Distrital de Vigilancia y Seguridad (FVS).[45] Éste tiene como misión "elaborar y ejecutar proyectos tendientes a dotar a las autoridades competentes con las herramientas necesarias para lograr niveles óptimos de vigilancia, seguridad y convivencia para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Bogotá". El FVS cuenta con una junta directiva encargada de dar los lineamientos generales sobre la política de seguridad a través de un plan de acción anual, el cual es aprobado por ésta. Su gerente es nombrado por el alcalde mayor de la ciudad. Todas las inversiones que realiza el fondo deben estar contenidas en el plan de acción aprobado por la junta.

Ilustración 7
Inversión Fondo de Vigilancia y Seguridad



Fuente: elaborado por los autores con base en información del Fondo de Vigilancia y Seguridad.

El incremento de la inversión durante la alcaldía de Peñalosa (1998-2000) es particularmente evidente. La Tabla 4 muestra cómo la inversión fue destinada a la renovación y al funcionamiento del parque automotor, seguida por el mejoramiento de los programas de vigilancia y comunicaciones. Debe anotarse que la mejora en el parque automotor contribuyó a su vez a mejorar la movilidad de la Policía y su capacidad de reacción, así como su presencia en la calle.

Tabla 4
Inversión por proyectos del Fondo de Vigilancia y Seguridad durante la administración de Peñalosa

Rubro	Administración Enrique Peñalosa		
	1998	1999	2000
Desarrollo de las inspecciones de Policía para la resolución de conflictos	721.309.389	3.964.872.556	3.259.336.831
Adquisición y sostenimiento de medios de transporte (parque automotor destinados a la prevención)	1.100.434.550	11.636.148.220	10.174.263.643

continúa

Rubro	Administración Enrique Peñalosa		
	1998	1999	2000
Creación y operación de infraestructura para mantener la presencia policial	233.586.974	3.534.968.597	1.241.430.084
Mejoramiento de los programas de vigilancia y comunicaciones para la Policía Metropolitana (CAD)	4.797.277.702	9.534.052.458	9.554.139.518
Adecuación logística e informática de la Policía y el FVS para mejorar la eficiencia administrativa	3.063.647.304	1.069.732.278	372.806.977
Capacitación y motivación de policías para mejorar el servicio a la comunidad	3.315.717.475	2.279.420.436	422.968.094
Construcciones y remodelación de CAI	195.326.243	765.004.752	3.969.100.130
Transferencias del Plan de Gestión	126.300.000		
Pasivos exigibles	1.672.460.427	8.831.031	443.580.434
Compromisos de vigencias anteriores			

Fuente: elaborado por los autores con base en información del Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Como muestra la Ilustración 8, el Centro Automático de Despacho (CAD) fue uno de los beneficiados por la inversión del Distrito, puesto que los recursos fueron destinados a la modernización técnica, lo que permitió disminuir los tiempos de respuesta a los requerimientos de los ciudadanos.[46] Se pasó de 20 a 5 minutos como tiempo promedio de respuesta.[47]

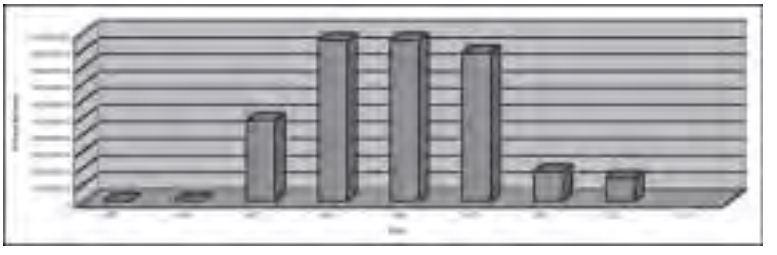
Aprovechando la coyuntura de Bogotá, en donde los equipos que integran el centro automático de despacho de la Policía Metropolitana estaban llegando al fin de su vida útil, se inició en el año 2000 un proceso encaminado a evaluar la viabilidad financiera para implementar un

centro automático de despacho, que no sólo atendiera emergencias policiales, sino que se integraran las otras emergencias de la ciudad, como son las emergencias médicas administradas por la Secretaría de Salud a través del Centro Regulador de Urgencias (CRU), las emergencias atendidas por el cuerpo oficial de bomberos adscrito a la Secretaría de Gobierno, la movilidad de la ciudad administrada por la Secretaría de Tránsito, y que tuviera un número único de emergencias como lo señalaba el Ministerio de Comunicaciones, el CAD 123.

Lo anterior conllevó a que desde el Fondo de Vigilancia y Seguridad se coordinaran las acciones para elaborar el estudio de prefactibilidad del proyecto del número único, incluyendo las distintas alternativas para obtener recursos que le permitieran su financiación. Paralelamente a la terminación de los estudios de prefactibilidad por parte del Fondo, el Concejo de Bogotá presentó, a mediados del año 2003, un proyecto encaminado a crear un impuesto a la tarifa telefónica con el objeto de financiar permanentemente el Sistema para la Atención de Emergencias de Bogotá, a través del número único de emergencias 123, el cual sería administrado por el Fondo de Vigilancia y Seguridad, proyecto que fue avalado por la Secretaría de Gobierno y por la Secretaría de Hacienda. El proyecto fue archivado debido a que en la Cámara de Comercio se estaba realizando un estudio de ingeniería de detalle realizado por una firma española y los concejales de Bogotá prefirieron esperar que concluyera.

Sin embargo, hay un acuerdo entre las autoridades distritales sobre la necesidad de implementar el número único de emergencias 123, ya que esto permitiría una mejor coordinación entre las distintas agencias que tienen por función atender las emergencias en la ciudad, especialmente cuando puedan presentarse situaciones derivadas de la perturbación del orden público como consecuencia de actos terroristas, o la presencia de calamidades públicas como aquellas generadas por un fuerte invierno. La única ciudad Colombiana que contaba para el año 2003 con el número único de emergencias era Medellín. La siguiente Ilustración muestra el comportamiento de la inversión en el CAD durante los últimos siete años.

Ilustración 8
Inversión del Fondo de Vigilancia y Seguridad en el Centro Automático de Despacho



Fuente: elaborado por los autores con base en información del Fondo de Vigilancia y Seguridad.

Teniendo en cuenta que entre las funciones del FVS están la de "adquirir, construir, o tomar en arrendamiento, remodelar, mantener y proveer lo indispensable para la adecuada dotación de edificios para estaciones, subestaciones, comandos de atención inmediata escuelas de formación y capacitación, laboratorios, unidades de policía judicial y salas de detención de la Metropolitana de Bogotá" (artículo 3º del Decreto 28 de 1992), durante la segunda administración de Mockus, se dio la inversión más alta en este rubro, la cual corresponde a casi 6 billones de pesos.

De igual forma, durante esta administración se asignó por primera vez un rubro de inversión para la adquisición y dotación de unidades móviles para la recolección de evidencias y control de explosivos para el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS– en Bogotá, la implementación y desarrollo de infraestructura militar para la seguridad de Bogotá y el fortalecimiento del sistema de seguridad y vigilancia de las entidades del distrito. Inversiones que llegaron a un total de $1.885'686.795.

Más allá de los recursos invertidos, los cuales reflejan el compromiso de las administraciones distritales, es importante resaltar lo que el alcalde Mockus llamaba la "gestión admirable", es decir la transparencia y eficiencia con que las inversiones en el tema de seguridad fueron manejadas.

8.8 Mejora de los centros de atención inmediata (CAI)

En 1987, la Policía Nacional comenzó a instalar en Bogotá, y en otras zonas urbanas grandes del país CAI. Éstos fueron concebidos como pequeños puestos de Policía con teléfono y vehículos en áreas no cercanas a las estaciones de Policía y que requerían especial presencia policial por su ubicación. Muchos CAI en Bogotá, igual que en otras ciudades, fueron construidos en plazas o cerca de parques públicos. Con los CAI se quería lograr más cortos tiempos de reacción y llegar a un mayor acercamiento entre la Policía y la comunidad de los barrios donde se ubicaron.

La construcción de los CAI se inició bajo la administración del alcalde Julio César Sánchez y el entonces comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, el brigadier general Eduardo Fajardo Vanegas, con el apoyo de los comités administrativos (Comac),[48] que vieron en este tipo de expresión una posibilidad cierta de tener seguridad en su sector. Los Comac eran responsables de canalizar los requerimientos comunitarios en materia de seguridad, la Policía, por su parte, a través de los comandantes de estación, determinaba qué posibilidad logística existía para instalar las garitas, y la comunidad se encargaba de su construcción. Los CAI fueron entonces fruto de una alianza entre la administración distrital, la Policía Metropolitana de Bogotá y la comunidad.

Aunque hubo éxito y reconocimiento inicial a la labor de los CAI, por falta de recursos empezaron a presentar problemas relacionados con la falta de personal, deficiencia en los equipos de comunicación, carencia de líneas telefónicas, servicios públicos deficientes como agua, luz y alcantarillado, deterioro de las instalaciones y carencia de motos y vehículos. Adicionalmente, la serie de atentados terroristas en la ciudad los convirtió en objetivo de la criminalidad organizada y de las células urbanas de los grupos guerrilleros. Además, con base en problemas de su operatividad, se empezaron a tejer rumores que los señalaban como focos de corrupción y violación de derechos humanos.[49] Por lo anterior y como alternativa se crearon unos CAI móviles, especie de patrullas ambulantes que actuaban, a diferencia de los "CAI fijos", de manera coyuntural e itinerante en diferentes sectores de la ciudad, sin que cumpliesen el objetivo inicialmente trazado de acercar la Policía a la comunidad.

En 1997, con base en la acción coordinada entre el entonces comandante de la Policía Metropolitana, el brigadier general Argemiro

Serna Arias y al alcalde Peñalosa, se hizo una evaluación del funcionamiento y la ubicación de los CAI existentes –que habían llegado a ser unos 130– y se definió una nueva reglamentación de los mismos criterios tales como: lugares para su ubicación, especificaciones técnicas para su construcción y modalidades específicas para su operación.[50]

Los objetivos de los CAI fueron redefinidios en términos de prestar atención oportuna a los requerimientos ciudadanos, integrando la Policía a la comunidad; contrarrestar los índices delincuenciales y contravencionales en la jurisdicción asignada; optimizar el empleo del talento humano y recursos; servir de base para desarrollar el plan de seguridad integral en la ciudad.

Algunos de los CAI que existían en Bogotá se reubicaron en sitios estratégicos de la ciudad, teniendo en cuenta los análisis por sector de la actividad delictiva, proporcionados por el SUIVD y las estadísticas del CIC. Lo anterior permitió que la Policía Metropolitana estableciese jurisdicciones fijas para cada uno de los CAI con el fin de evitar la superposición de servicios o modalidades de vigilancia.

¿Qué es un Centro de Atención Inmediata –CAI– en Bogotá?

Un CAI es una "construcción" de un área de 24 metros^2 y una altura 2.50 metros con vidrios blindados, paredes y ambiente en concreto, jardín y puertas de seguridad ubicada en un sitio estratégico de la ciudad, desde donde opera un dispositivo de vigilancia de la Policía Metropolitana de Bogotá.[51] En cada CAI operan entre 13 y 20 policías:[52] un oficial, un suboficial y entre 11 y 18 patrulleros, que cuentan con carros, motos, fax, teléfono y computador (en algunas ocasiones). En cuanto a las características de funcionamiento del servicio, su prestación es permanente, las 24 horas del día. Cada agente debe cumplir con una jornada de trabajo establecida: los comandantes y subcomandantes laboran de las 9:00 a.m. a las 9:00 p.m., de lunes a viernes (excepto situaciones especiales), y cada 15 días descansan un fin de semana. Las jornadas de trabajo de los patrulleros y agentes están reguladas por las disposiciones del comandante de cada CAI.

Cada CAI tiene una jurisdicción delimitada con el fin de facilitar el conocimiento de las problemáticas en materia de inseguridad de su área de trabajo. Para esto último, se debe tener en cuenta que la planeación del

servicio se fundamenta en los análisis y las conclusiones obtenidas en los comités de vigilancia locales, las tendencias en los índices delincuenciales de la jurisdicción, las quejas y denuncias de la ciudadanía y el diagnóstico de calidad de vida de cada sector.[53]

La Tabla 5 muestra los 107 CAI que existían en Bogotá, y su distribución por localidad y departamento de policía. La reforma iniciada desde 1997 disminuyó el número total de CAI (de unos 130 a 107), pero logró darles una ubicación más estratégica, una construcción mucho más amplia y segura así como con mayores recursos humanos y logísticos (en materia automotriz, administrativa y de comunicación), de manera que aunque el número de CAI se redujo, los servicios esperados de los mismos mejoraron notoriamente.

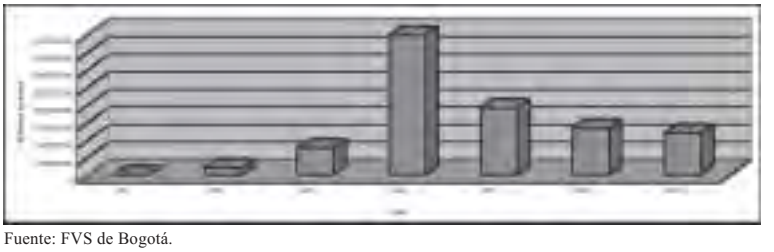
Tabla 5
Número de CAI por Departamento de Policía, Localidad y Población (2003)

Jurisdicción policial	Localidad	Número de CAI	Población por localidad	Tasa de homicicio 1994/2002
Departamento Bacatá	Santa fe	11	103.039	479/202(1)
	Kennedy	11	574.844	54/20(14)
	Fontibón	2	186.509	65/12(19)
	Los Mártires	4	95.801	215/89(2)
	Puente Aranda	6	340.487	62/25(10)
	Candelaria	2	22.033	262/86(3)
Departamento Tisquesusa	Chapinero	7	116.053	81/35(7)
	Suba	8	526.883	35/19(16)
	Engativá	8	609.394	47/16(17)
	Barrios Unidos	3	184.491	66/25(9)
	Teusaquillo	6	148.419	109/20(15)
	Usaquén	6	213.452	37/13(18)
Departamento Tequendama	San Cristóbal	6		62/21(13)
	Usme	4	199.961	68/35(15)
	Tunjuelito	3	200.279	59/24(11)
	Bosa	5	218.380	60/22(12)
	Antonio Nariño	3	101.502	64/27(8)
	Rafael Uribe	6	349.374	73/32(6)
	Ciudad Bolívar	5	389.661	73/43(4)

Fuente: Policía y monografías locales de la Subsecretaria de Seguridad y Convivencia, 2002.

La Ilustración 9 muestra los índices de inversión en la construcción, remodelación y gastos de mantenimiento y sostenibilidad de los Centros de Atención Inmediata sobre los años 1997-2003.

Ilustración 9
Fondo de Vigilancia y Seguridad en la construcción y remodelación de Centro de Atención Inmediata



Fuente: FVS de Bogotá.

8.9 Eliminación de los "Azules" y creación de Policía de Tránsito

Hasta 1997, el control del tránsito en Bogotá era desempeñado por un cuerpo de funcionarios que dependían de la alcaldía distrital, en concreto de la Secretaría de Tránsito. Por su uniforme azul, estos agentes eran comúnmente conocidos por los Bogotanos como "Los Azules", caracterizados por una marcada tendencia a realizar actos de corrupción. En 1997, el alcalde Mockus tomó la decisión de eliminar los azules y de encargar dicha misión a la Policía Metropolitana de Bogotá. El distrito y la Policía Nacional suscribieron un convenio mediante el cual la Policía, por intermedio de la Metropolitana de Bogotá, se comprometió a asumir el control operativo del tránsito en la ciudad de Bogotá, frente a lo cual la administración distrital sería la que aportaría los recursos logísticos necesarios. Una Misión Chilena, integrada por cuatro oficiales de carabineros de Chile, especializados en tránsito, inició un proceso de capacitación del personal adscrito, por más de un año. Actualmente la Policía de Tránsito de Bogotá cuenta con 1.066 unidades.

Haber eliminado los azules –con su imagen corrupta– fue un cambio radical que resultó en una significativa mejora del servicio y del control de la Policía de Tránsito. Cabe mencionar que a partir del ejemplo de Bogotá, otras ciudades de Colombia han adoptado este mecanismo, el cual se ha constituido en un garante del cumplimiento de las normas de tránsito.

8.10 Creación de la Policía Comunitaria en Bogotá

La consulta ciudadana (ver antes) que realizó la Policía Metropolitana en 1996 en Bogotá, y cuyo objetivo era identificar las necesidades de la comunidad en relación con el servicio de policía, arrojó, entre otras, las siguientes conclusiones: la necesidad de mayor presencia policial en la calle; de mejorar la organización de los barrios para trabajar conjuntamente con la comunidad; la necesidad de coordinación entre la Policía Metropolitana y la administración distrital en el desarrollo de acciones de formación y participación ciudadana; buscar el concurso de las localidades en la solución de los problemas de seguridad; asegurar que el policía conozca la problemática de la localidad o barrio donde presta su servicio; fortalecer la integración con la comunidad; promover los programas institucionales de participación ciudadana y fortalecimiento del rol policial como educador cívico, que garantice confianza, solidaridad, amistad y mayor acceso a la comunidad. Estas conclusiones apuntaron a la necesidad de la introducción de alguna forma de policía comunitaria para Bogotá. La figura de la Policía comunitaria ha sido introducida en otras partes del mundo,[54] incluso en varias ciudades latinoamericanas, para lograr una mayor interrelación de la Policía con los ciudadanos y una mayor participación de los últimos con aquélla en un esfuerzo común de construir una cultura de la seguridad, a través de la identificación de necesidades, expectativas y sugerencias a escala barrial.

La Policía Comunitaria en la localidad Ciudad Bolívar (2003)

Ciudad Bolívar es un sector popular ubicado en el sur-oriente de Santa Fe de Bogotá. Comprende 270 barrios legales y 40 subnormales, con una población que alcanza 2 millones de personas, en su gran mayoría des-

plazados por la violencia. La Policía Comunitaria en Ciudad Bolívar está integrada por un oficial, un suboficial, 17 patrulleros y 5 auxiliares, quienes comenzaron a trabajar en la parte baja del sector como un proyecto piloto, en los barrios Madelena, Rincón de la Estancia, Casablanca, Candelaria IV Etapa, Casalinda-Protecho, Florida-San Luis, Lucero, Alameda y México y debido a los excelentes resultados han empezado a trabajar en la zona alta de la localidad. Para el Comandante de la Estación de Policía de Ciudad Bolívar: "El Policía Comunitario es un objetivo institucional con el que queremos acercarnos y servir a la comunidad. Permite planear mejor el servicio para convertirse en conciliador de conflictos y solucionador de problemas. Con ellos hemos incrementado los Frentes de Seguridad Local y se ha establecido un diálogo con las pandillas juveniles. Los resultados se ven. Los índices delincuenciales de esta zona han disminuido, pero sobre todo hemos logrado crear conciencia en los ciudadanos demostrando que todo el trabajo que se hace concertado y en conjunto se convierte en útiles aportes a la paz. Reunamos a los propietarios de los talleres y les hablamos, les explicamos unas normas de convivencia y solicitamos que sólo trabajen dentro de sus garajes sin ocupar el espacio público (…)" Se trata también de eso, de solucionar los conflictos menores que ocasionan incomodidad a un sector. Es un trabajo diario, por lo menos así se lo vive en estos sectores de Ciudad Bolívar."

A comienzos de 1998, durante el primer año de la administración de Peñalosa, el general Rosso José Serrano y el mayor Ernesto Gilibert se reunieron con Germán Jaramillo Rojas, presidente de la Cámara de Comercio[55] de Bogotá para evaluar la posibilidad de la introducción de la Policía comunitaria en la ciudad y en el país. Para ello, se establecieron contactos con la Universidad de Barcelona y L'Hospitalet de Lobregat en España, para que el personal experto en el tema de la "Policía de Proximidad" expusiera su plan de trabajo, metodología y resultados. La Policía de Barcelona y especialmente de L'Hospitalet mostraron una generosa predisposición para aportar y plantear este nuevo proyecto en Bogotá".[56] Posteriormente el presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá, en compañía del Comandante de la Policía Metropolitana, viajó a España con el fin de organizar un convenio académico con la universidad española. Este esfuerzo resultó en la capacitación[57] realizada en España a 21 oficiales en 1998; con posterioridad a la misma, se programó un seminario de tres días efectuado en Bogotá, con la partici-

pación de todo el personal de oficiales de la Policía Metropolitana de la ciudad, al final del cual se escogió otro grupo de oficiales que viajarían a España a capacitarse, quienes a su regreso se transformarían en los primeros agentes de policía comunitaria del Distrito Capital, encargados de implementar el nuevo modelo.

La policía sobre la policía

En épocas pasadas, la Policía, infortunadamente, estaba alejándose de la sociedad. La sociedad colombiana estaba viendo a la Policía como un contradictor y en ésta medida la filosofía que encierra este tema –de Policía Comunitaria– ha pretendido acercar nuevamente el policía al ciudadano. Esa comunión entre uniformado y ciudadano para pensar que estamos protegidos por una institución confiable que es pilar de la sociedad colombiana, envuelve todo un sentimiento de volver a pensar en el policía cercano, en el que hemos llamado policía-comunitario o policía de barrio que históricamente tenía una connotación con muchos matices de romanticismo y de afecto. Por ello dentro de una filosofía y una metodología nueva impulsamos y seguiremos impulsando este concepto que indudablemente el general Serrano y el brigadier Serna han apreciado, han aceptado y definitivamente han impulsado. (Citado en *Revista de la Policía Nacional de Colombia*, enero-marzo, 1999)

Como resultado del proceso anteriormente descrito, un primer grupo de 550 policías fue capacitado en la Universidad Javeriana de Bogotá.[58] En 1999 se capacitó un segundo grupo de 500 policías, para un total de aproximadamente 1000 agentes, con una cobertura cercana al 60% de toda la ciudad. Un eje específico de trabajo con la comunidad fue la organización de Frentes de Seguridad Local (FSL).

El objetivo de poner en práctica la Policía comunitaria fue llegar a tener una policía más proactiva, menos reactiva y responsable de trabajar las dimensiones preventiva y educativa, para recobrar la confianza con la ciudadanía. Se buscaba en el perfil del policía comunitario una persona con conocimiento de la problemática de su sector o de su barrio con capacidad para prevenir y educar a la comunidad en aspectos colectivos relacionados con el tema de seguridad. La Tabla 6 resume los principios rectores del modelo comunitario en Bogotá, el cual fue definido por la misma Policía.

Tabla 6
Principios rectores del modelo de policía comunitaria de Bogotá

Principio	Definición
Proximidad con la comunidad	Motor central del modelo, el cual se desarrolla a partir del establecimiento de coberturas territoriales definidas y permanentes por estación.
Servicio proactivo, flexible y dinámico	Se fundamenta en un conocimiento más profundo de la problemática de los barrios, de manera que se establezcan objetivos específicos y servicios adecuados a las demandas particulares de las comunidades.
Patrullaje a pie o en bicicleta	Esencial para consolidar la presencia física de la Policía en los barrios.
Formación de equipos interinstitucionales	Coordinación con entidades públicas y privadas y con la comunidad para solucionar problemas que afectan la seguridad y la calidad de vida de los barrios.
Mediación y resolución de conflictos	Herramientas preponderantes para lograr la efectividad del trabajo comunitario.
Liderazgo	Policía como líder que transforma la comunidad con la que convive.

Fuente: Policía Nacional, 2000.[59]

Durante la administración del alcalde Peñalosa se introdujo el modelo de policía comunitaria respaldando la iniciativa a través la destinación de recursos del Fondo de Vigilancia –entre otros la capacitación de los policías en la Universidad Javeriana y para la entrega de 600 *beepercels* a la Policía Comunitaria– inscritos en el proyecto de inversión de Misión Bogotá, que entre sus objetivos iniciales tenía contribuir al fortalecimiento de los frentes de seguridad local (véase Capítulo 11).[60]

¿Qué hace la Policía Comunitaria en Bogotá?

En el mes de diciembre de 1998 la alcaldía mayor de Bogotá y un noticiero de TV promovieron dos concursos encaminados a premiar la calle mejor embellecida con alusivos navideños. Los patrulleros Edwin Ruiz y Edwin Rodríguez que forman parte de la Policía comunitaria del barrio Santa Matilde en la localidad de Puente Aranda, y que trabajan como policía comunitaria cada día de las siete de la mañana a las ocho de la

noche por la seguridad y el bienestar de quienes habitan en este sector, coordinaron la labor de decoración navideña y embellecimiento del sector por parte de los vecinos quienes obtuvieron el primer puesto.

Los mismos patrulleros trabajan en programas con los ancianos y con las personas ciegas pertenecientes al Centro de Rehabilitación de esta zona. Con la Unidad de Mediación y Conciliación (ver capítulo 12) de la alcaldía local, tratan de ubicar a todos los indigentes habitantes de la calle, especialmente los que se encuentran debajo de los puentes y en los caños, para luego llevarlos hasta los hogares que con presupuesto de la Alcaldía Mayor se han construido. Allí se resocializan y capacitan para que pagados por la misma Alcaldía Mayor realicen labores de mejoramiento y embellecimiento de su entorno.

Al respecto el comandante de los patrulleros el teniente Beltrán afirma: "El policía comunitario estando todos los días en un mismo sector ha logrado integrarse y compenetrarse con el tejido social de excelente manera. Ya la gente lo conoce, lo llama por el nombre, lo busca y los habitantes del barrio saben que él tiene un teléfono celular que en caso de cualquier situación anómala o sospecha puede comunicarse con el 112 y alertar a las unidades más cercanas para que acudan en su apoyo".

En cuanto a la percepción que la comunidad tiene con respecto a la Policía Comunitaria, (*Informe de consultoría,* Instituto de Desarrollo Humano de la Pontificia Universidad Javeriana) se constata que:

> El 96,4% de los encuestados (en una encuesta acerca de la Policía comunitaria en Bogotá) manifestó que la Policía Comunitaria es 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.

En la encuesta realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá en 1999 a residentes de los sectores donde opera la Policía comunitaria, después de los primeros seis meses de trabajo se muestran similares resultados. A la pregunta de si sabe que existe la Policía comunitaria en Bogotá, 77% dijo que "sí" en 1999.[61] La Ilustración 10 muestra que en los sitios cubiertos por la Policía comunitaria, más del 80% de los hoga-

res consideraron que el servicio era bueno. En contraste, tan sólo el 36% de los hogares de la ciudad tuvieron una opinión favorable sobre la Policía de Bogotá. En el año 2000, la gente apreciaba a la Policía Comunitaria más que a los frentes de seguridad local, y los últimos más que a la Policía Metropolitana en general.

La mayor crítica que se hace a la Policía Comunitaria, consiste en afirmar que ésta se ha constituido más bien en un servicio adicional a la oferta policial vigente y no como una institución integral con una misión y visión específicas de trabajo. A juicio de uno de los mejores expertos en el tema:

> El tipo de esquema adoptado para el desarrollo de la Policía comunitaria en Bogotá corresponde más al de un programa específico [...], que al de implantación de un "nuevo" modelo policial. En este sentido no ha implicado necesariamente un cambio institucional de fondo, aunque, según se planteó en su origen, se esperaba que esta experiencia irradiara al conjunto de la Policía Nacional y se tradujera eventualmente en uno de los ejes centrales del proceso de reforma. De hecho, su implantación no ha llevado a reformas organizacionales sustantivas dentro del departamento de policía de la ciudad, ni ha comprometido a un número considerable de los uniformados de la unidad. Tampoco parece haber conllevado grandes costos (se puede estimar que su costo en 1998-99, equivale al 5,7% del total de inversiones realizadas en el mismo período por la Nación y la administración municipal en la Policía Metropolitana).
>
> Contar con casi 1.100 policías comunitarios en las calles (según información reportada en el año 2003), en una ciudad tan grande como Bogotá, implica tener una presencia relativamente visible, sin embargo significa también un mayor y más permanente contacto con la comunidad. Evaluar el impacto de la implantación del modelo de la Policía comunitaria en el mejoramiento de la seguridad en Bogotá es difícil en un período tan corto y en términos absolutos, ya que éste también obedece a factores relacionados con la introducción de otras medidas, a saber: la ampliación del parque automotor –generando mayor movilidad y de ahí mayor presencia en la calle–, la creación de las zonas seguras, la mejora de los servicios de CAI, la creación de los frentes de seguridad local y la capacitación de los miembros de la institución (mas no a la incorporación de nuevos efectivos para ejecutar el programa).[62]

8.11 Creación de frentes de seguridad local (desde 1996)

El programa Frente de Seguridad Local –FSL– es un programa de carácter nacional implementado en Bogotá por la Policía Nacional a partir de 1996, bajo el liderazgo del entonces Comandante de la Policía, mayor general Luis Ernesto Gilibert Vargas, en coordinación con la alcaldía mayor de Bogotá y las alcaldías locales. El programa FSL fue diseñado bajo la nueva concepción de policía basada en una mejor relación entre la Policía y la comunidad. Los FSL buscan fortalecer los lazos entre aquélla y ésta, formando un tejido social que le impida actuar a la delincuencia y garantice un ambiente armónico en la sociedad, posibilitando espacios de convivencia pacífica. El programa fue inicialmente liderado por la Dirección de Participación y Policía Comunitaria (Polco) de la Policía Nacional, y desde 1998 –cuando esa dependencia desapareció– ha venido siendo liderado por la Policía comunitaria.

Los Frentes de Seguridad Local promueven la participación de los residentes de la 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 de la zona. Este mecanismo de acercamiento, integración y organización de la red, permite cambiar el concepto tradicional de seguridad como responsabilidad exclusiva del Estado. Los FSL se definen como organizaciones comunitarias asesoradas por la Policía, cuyo objetivo es contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad en la ciudad mediante la integración de vecinos con la ayuda de alarmas y redes de comunicación.[64] El programa FSL tiene los siguientes objetivos:

• Combatir el miedo y la indiferencia ante las acciones delincuenciales.
• Fomentar la solidaridad entre los vecinos.
• Identificar a los líderes comunitarios en cada comunidad y propiciar su interés a través de diferentes actividades.
• Contrarrestar y prevenir los problemas de inseguridad, diseñando estrategias y mecanismos especiales para combatirlos oportunamente.

Para fundar un frente de seguridad local, se requiere la participación activa de la comunidad con un coordinador de cuadra, quien debe tener el perfil de un líder cívico de la calle o de la cuadra donde se organiza el FSL, quien debe asumir el papel de promotor de las siguientes actividades:

• Conocer o tener información básica de los vecinos y de sus hogares.
• Conocer las actividades y horarios laborales de los vecinos.
• Detectar las zonas y horarios de mayor riesgo en el sector.
• Identificar la problemática de mayor impacto en materia de seguridad ciudadana.
• Compartir la información con otros vecinos, el CAI y los agentes de estación.
• Actualizar el plano de cuadra, perfil de cuadra y árbol telefónico.

Los líderes que han participado en una formación específica dada por las llamadas escuelas de seguridad ciudadana, la cual se lleva a acabo en cada estación de policía de la ciudad (véase la siguiente sección), al culminar su formación están en capacidad de organizar un FSL en su sector. En coordinación con la Policía comunitaria de la zona, se elabora un "plan de cuadra" de manera participativa y con el uso de algunas metodologías lúdicas; en él se registra quién vive en cada casa, las correspondientes direcciones, las actividades y demás elementos que permitan construir lazos de amistad y solidaridad. Se construye "un árbol telefónico" que permite comunicación inmediata con cualquier morador de la cuadra, manzana o barrio, asignando a cada participante en el FSL dos nombres de vecinos para que llame y transmita un mensaje corto cuando sea necesario, informando su preocupación, problema o riesgo. El árbol telefónico debe cerrar un círculo, es decir, las últimas personas que reciben una llamada deben comunicarse con la primera. Como complemento del árbol telefónico están las alarmas comunitarias que son: luces, pitos, sirenas, cualquier cosa que la comunidad pueda acordar con el fin de comunicarse alertándose ante cualquier peligro. Una vez se activa la alarma, los vecinos actúan de acuerdo con parámetros establecidos: abriendo las ventanas de sus casas, pidiendo auxilio, saliendo a la calle, voceando a la Policía, prendiendo las luces de su

casa; es decir respondiendo con presencia y activamente a la amenaza.

Durante la primera administración de Mockus (1995-1997) se dejaron activados 2.264 FSL, agrupados en 382 barrios (de los 1.100 existentes). La instalación de las alarmas y la conformación de los frentes estuvo en manos del programa Misión Bogotá (véase Capítulo 10) y la Policía comunitaria de la Policía Metropolitana. La administración de Peñalosa, con el fin de fortalecer estas organizaciones locales, entregó 600 beepercels a la Policía comunitaria y 2.555 a los líderes de los FSL, con salida gratuita al número telefónico de emergencia 112.

A finales de la administración de Peñalosa, Misión Bogotá fue desvinculado del programa, el cual pasó a ser manejado en su totalidad por la Policía comunitaria. Desde entonces, ésta capacitó y designó un personal especializado para la instalación de las alarmas, como para su reparación y otorgó la función de formación de los FSL en los comandantes de policía comunitaria de cada estación. Los costos de los FSL –que son mínimos, ya que se trata de una alarma y una red eléctrica básica– han sido asumidos por la alcaldía mayor, por la comunidad de cada cuadra, por las alcaldías locales y en ocasiones por entidades privadas como la Cámara de Comercio de Bogotá y Fenalco.

Los FSL, muchos de ellos liderados por mujeres, son un instrumento apropiado para fortalecer seguridad y confianza en un núcleo de casas; permite contar con un instrumento a partir del cual se crean y estimulan relaciones entre la Policía –en primera instancia policía comunitaria – y la comunidad, mientras que también permite alguna asociatividad entre vecinos, que no necesariamente existía anteriormente. El éxito de los FSL también reside en la mayor rapidez y eficacia de los servicios prestados por la Policía, ya que su creación hubiera sido de poca utilidad si la Policía no hubiera logrado dar respuesta a demandas de apoyo canalizadas a través de los FSL. De igual forma han permitido a la Policía orientar mejor sus respuestas a emergencias.

8.12 Escuelas de seguridad ciudadana

Las Escuelas de Seguridad Ciudadana –creadas desde 1996[64] en cada Estación de Policía de Bogotá, así como en otras ciudades– son otro instrumento en la estrategia de la Policía Nacional para fortalecer los

nexos comunitarios y contrarrestar de esta manera la acción delincuencial, sobre la base de acciones preventivas.[65] Los directores de las escuelas de instrucción deben incluir en los planes de estudio lo concerniente a las escuelas de seguridad, buscando con ello que el oficial y miembro del nivel ejecutivo al culminar sus estudios conozca, desarrolle y fortalezca el programa en las unidades donde es destinado a prestar sus servicios profesionales.

Las personas que asisten a la escuela de seguridad en su mayoría son adultos, que aprenden allí el sentido y las oportunidades de organización y participación comunitaria en el trabajo de prevención. Para formar ciudadanos que estén en capacidad de iniciar y liderar un FSL, el currículum de la escuela de seguridad ciudadana está enfocado en los temas de seguridad ciudadana y liderazgo comunitario (véase recuadro).[66]

Currículo de Escuela de Seguridad Ciudadana

1. Doctrina, organización y funcionamiento de la Policía

2. Modernización policial

3. Comportamiento familiar y ciudadano

4. Seguridad ciudadana

• Principios generales de derecho penal y procedimental
• Seguridad personal
• Normas de comportamiento para la seguridad
• Prevención y manipulación de sustancias químicas en casos de emergencia
• Evolución y legislación, porte y tenencia de armas

5. Liderazgo comunitario:
• Relaciones interpersonales, soluciones de conflictos
• El Alcalde
• Prevención y atención de emergencias
• Participación comunitaria
• Aprendamos a ver la ciudad.

Por razones de seguridad, los ciudadanos que quieren participar en las escuelas de seguridad se deben inscribir de antemano. El curso se desarrolla durante 12 sábados en las horas de la tarde, con una intensidad de 48 horas. Desde 1996, cerca de 26.000 personas han atendido al curso, y son reconocidos por la Policía como "promotores de seguridad".[67] No conocimos, en el curso de esta investigación, evaluaciones externas e independientes de este programa, sin embargo es evidente, con base en observaciones directas, que las escuelas de seguridad ciudadana son concurridas y que la comunidad está interesada en estrechar lazos con la Policía, conocer sus instalaciones y aprovechar los cursos dictados. Es posible que con asesoría externa –de la cual no hemos encontrado evidencia– el currículo y las metodologías pedagógicas puedan mejorar progresivamente.

8.13 Creación de zonas seguras en Bogotá (desde 2001)

En el año 2001 la Cámara de Comercio de Bogotá, en alianza estratégica con la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana, y considerando tanto el bajo número de agentes de policía como la percepción de inseguridad de los ciudadanos en zonas comerciales o de alta concurrencia, diseñaron el Programa Zonas Seguras como un medio para ofrecer a la comunidad no sólo mayor protección, mejor atención a las necesidades cotidianas, trabajando en forma conjunta sobre los aspectos objetivos y subjetivos en materia de inseguridad, sino también acercar la justicia al ciudadano facilitando mecanismos para la presentación de todo tipo de denuncias ante las autoridades.

El programa se implementó en las zonas de la ciudad de mayor uso urbano, entendiendo por mayor uso urbano todas aquellas áreas en las cuales se concentra mayor número de personas entre las 7:00 a. m. y las 8:00 p. m. por diferentes motivos (actividad comercial, industrial, educativa, salud, recreación, etc.). Estas zonas de mayor afluencia y actividad urbana presentaban una serie de fenómenos tales como invasión del espacio público, contaminación visual, problemas de iluminación, altos índices de delincuencia y violación a las normas de convivencia, motivo por el cual requerían de una intervención especial, conjunta y coordinada. Las áreas donde se organizó el programa zonas seguras fueron escogidas mediante un proceso de

concertación entre la Alcaldía Mayor, la Policía Metropolitana y la Cámara de Comercio de Bogotá. Para tal fin la alcaldía mayor por intermedio de la subsecretaría de asuntos para la convivencia y seguridad ciudadana y apoyada en los análisis del sistema de unificado de información de violencia y delincuencia Suivd acerca de cada localidad, presentó una propuesta de las posibles zonas seguras de la ciudad. Esta propuesta fue estudiada en forma conjunta con la dirección de seguridad y convivencia de la Cámara de Comercio de Bogotá y el subcomando operativo de la Policía Metropolitana. De dicha propuesta fueron escogidas las primeras 12 zonas seguras, en las cuales se llevó acabo la prueba piloto. Todas estas zonas se caracterizaban por ser cuadrantes de alto uso urbano donde se presentan altos índices de percepción de inseguridad, hurto a personas, a bancos, a establecimientos comerciales y pérdida de documentos, además de los problemas propios de la invasión del espacio público por parte de vendedores ambulantes, basuras y automotores. En la Tabla 7 se referencian las primeras 12 zonas seguras y las características de cada una.

Tabla 7
Primeras 12 zonas seguras

Zona	Caracterización
Carrera 15	Se caracteriza por ser una zona comercial y bancaria rodeada de una zona residencial. En esta zona están ubicados los dos principales centros de rumba de la ciudad "Zona Rosa y Parque de la 93" motivo por el cual se presenta problemáticas relacionadas con venta y consumo de sustancias alucinógenas y embriagantes, presencia de menores en zonas restringidas, además de la problemática constante y prostitución.
Calle 72 Rosales	Aunque en su gran mayoría se caracteriza por ser una zona residencial, en los últimos tiempos se ha venido desarrollando a la altura de la Carrera 5 una zona de "rumba" bohemia que genera las problemáticas propias de una zona de "rumba". De igual forma en esta zona se han presentado problemas de hurto de automotores, paseo millonario y secuestros.
Chapinero Central	Tradicionalmente ésta ha sido una zona comercial, donde se presenta una marcada problemática de invasión del espacio público. Además de que cuenta con la presencia de varios centros educativos y hospitalarios que genera altos niveles de población flotante.

continúa

Zona	Caracterización
Cedritos	El 50% de la zona está compuesta por un área residencial afectada frecuentemente por delitos tales como hurto y asalto de residencias. No obstante, se encuentra atravesada por tres ejes viales importantes sobre los cuales se articula una de las zonas comerciales y bancarias más importantes de la ciudad
Unicentro	Esta zona cuenta con la presencia de uno de los centros comerciales más grandes del país, motivo por el cual los índices de población flotante son demasiado altos. Lo anterior ha generado problemas de invasión del espacio público, y problemas de tránsito sobre el eje vial de la 127.
Corferias	Aunque esta zona en un 70% es residencial la presencia del complejo industrial y comercial de Corferias, la hace una zona con difícil situación en materia de seguridad y convivencia puesto que las 15 ferias que se llevan allí durante todo el año, generan altos índices de población flotante.
Paloquemao-Ricaurte	Es una de las zonas industriales más antiguas de la ciudad, que presenta una problemática aguda de invasión del espacio público por parte de automotores de carga, además de colindar con una de las plazas de mercado más grandes de la ciudad, Paloquemao, donde se presenta una problemática importante de invasión del espacio público por parte de vendedores ambulantes.
Centro Internacional	Se caracteriza por ser una de las zonas más grandes en materia bancaria de la ciudad, además alberga uno de los más grandes complejos de oficinas. Esta ha sido víctima de un sinnúmero de amenazas de atentados terroristas.
Centro	Como su nombre lo indica esta zona presenta todas las problemáticas propias de las zonas céntricas de cualquier ciudad del mundo, desorden, problemas de movilidad, invasión del espacio público, altos índices de delincuencia, altos volúmenes de población flotante, basuras, entre otros.
Bosa	Esta es la zona céntrica de la localidad, donde se presenta una fuerte actividad comercial y bancaria. Además de que está ubicada en una de las zonas de la ciudad con mayor índice de atracos.
Restrepo	Se caracteriza por ser una de las zonas más antiguas de la ciudad en materia de comercio de calzado, además por ser la Zona Rosa del sur de la ciudad motivo por el cual cuenta con la presencia de un gran número de discotecas y establecimientos de expendio y consumo de bebidas embriagantes.
Mundo Aventura	Su característica fundamental es albergar en su interior una de las zonas recreativas más importantes de la ciudad, allí se encuentran ubicados el Parque Mundo Aventura, la sala de cine más grande de Colombia, el tercer centro comercial más visitado de América Latina "Plaza de las Américas", además de ser la zona Rosa del Occidente de la capital.

Fuente: Elaboración de los investigadores con base en la información de la Cámara de Comercio de Bogotá.

El programa de zonas seguras pretende garantizar la presencia estable de la autoridad competente para atender los diferentes casos que puedan ocurrir en las zonas de mayor afluencia y actividad urbana de Bogotá. De igual forma, busca apoyar la labor que viene adelantando la Alcaldía Mayor para mejorar el uso del espacio público y el respeto por las normas. Cada "*Zona Segura*" (cuadrante[68]) cuenta con una unidad móvil de denuncia y contravención, dos patrullas y una motocicleta. El dispositivo cuenta con un equipo humano conformado por nueve policías al mando de un oficial con grado de teniente o capitán. En algunas ocasiones un inspector de policía o un asesor jurídico de las alcaldías locales hace recorridos en las patrullas realizando una labor preventiva.[69] La unidad móvil de denuncias y contravenciones busca facilitar el acceso de la ciudadanía a la justicia.

Cada cuadrante cuenta con un comité local, conformado por la Alcaldía Local, la Policía Metropolitana y la Cámara de Comercio de Bogotá, que lo lidera, además de los presidentes y/o directores de las asociaciones cívicas y líderes empresariales de la zona. Actualmente los comités locales cuentan con la participación de comerciantes, industriales, representantes del sector salud, educación y la Defensa Civil, entre otros, los que además de aportar recursos en especie y tiempo, divulgan el programa entre sus asociados y la comunidad en general. Los comités locales tienen como objetivo principal establecer un diagnóstico de cada cuadrante, determinar la prioridad de las problemáticas en materia de inseguridad, proponer posibles soluciones y evaluar las acciones desarrolladas en el marco del programa.

El programa "Zonas Seguras", después de seis meses de funcionamiento en los doce cuadrantes, presentó resultados positivos mostrando en general una reducción del 10% en el número de los delitos. En siete de las once zonas se observó un decrecimiento en el total de los delitos de impacto denunciados durante los períodos en comparación, es decir, antes y después de entrar en operación el programa. Los cuadrantes que presentaron este comportamiento fueron: Centro (-23%), Corferias (-36%), Paloquemao (-42%), Centro Internacional (-29%), Bosa (-48%), Restrepo (-43%) y (-3,1%) Rosales (estadística 2002) Estos excelentes resultados fueron los que dieron paso a que las instituciones socias del programa empezaran a planear su ampliación.

Las unidades móviles de denuncia y contravenciones han sido un espacio importante para que la ciudadanía ponga en conocimiento de la Policía Metropolitana de Bogotá cualquier hecho delictivo, disminuyendo

de esta forma la criminalidad oculta, en beneficio de las cifras oficiales. Así mismo, la Policía Metropolitana está haciendo más presencia en los sitios de mayor uso urbano de la ciudad y se encuentra mejor dotada para responder a todo tipo de requerimientos. Finalmente, los inspectores de policía están realizando un trabajo preventivo en los 12 cuadrantes con énfasis en recuperación del espacio público.

Los excelentes resultados de la prueba piloto permitieron la ampliación del programa en el año 2003 a 16 cuadrantes más en Bogotá. En tres años la Cámara de Comercio de Bogotá invirtió más de 4.500 millones de pesos en la implementación del programa. Una parte significativa de la inversión se destinó para la dotación de un parque automotor de la Policía Metropolitana de Bogotá compuesto por 56 camionetas, 28 motos y 28 unidades móviles de denuncias, además de la inversión realizada en campañas de prevención contra el paseo millonario[70] y el terrorismo. Lo anterior ha permitido que Bogotá cuente hoy día (año 2003) con 28 cuadrantes del programa zonas seguras (Ilustración 10). El esquema de zonas seguras está siendo estudiado por varias otras ciudades en Colombia y ha sido adoptado por el departamento de Cundinamarca, inicialmente para eventos y lugares de alta concurrencia, como pueden ser las zonas de turismo.

Ilustración 10
28 zonas seguras

Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá-Presentación Oficial del Programa. Dirección de Seguridad y Convivencia.

8.14 Capacitación complementaria de la Policía en Bogotá[71]

En el año 1995, el Alcalde Mayor de Bogotá, Antanas Mockus, dentro de sus objetivos de gobierno buscó contribuir al fortalecimiento de la Policía Metropolitana mediante la capacitación de sus miembros para mejorar su desempeño como formadores de ciudadanos. El Alcalde Mockus, consideró que los policías en ejercicio, como servidores públicos de la ciudad, debían participar en procesos de capacitación y actualización para mejorar su desempeño en el servicio de seguridad y convivencia ciudadana y por ello había necesidad de formar el personal en temas que no eran parte del pénsum en las escuelas propias de la institución. Además consideró que tendría que ser en la universidad y no solamente una capacitación dirigida a oficiales, sino a todos los niveles. Esta iniciativa fue, con base en varias negociaciones, acogida por el general Luis Ernesto Gilibert, ya que se relacionaba con los objetivos de transformación cultural que el gobierno y la Policía Nacional de Colombia venía promoviendo mediante la reforma de 1993, orientada hacia la búsqueda de "una nueva identidad y más próxima al espíritu civilista" para responder a las necesidades de los ciudadanos colombianos en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Las partes pactaron una alianza que se institucionalizó mediante el respaldo político de los Gobiernos posteriores y los mandos institucionales.

Esta alianza marcó una ruptura en la tradición institucional de la Policía y de la administración civil de Bogotá en relación con los siguientes aspectos: En cuanto a transformaciones en la cultura institucional de la Policía Metropolitana, según la Alcaldía, se obtuvieron varios logros. Primero, la Policía Nacional siempre había formado a las personas interesadas en ser policías en sus propias escuelas como una responsabilidad que corresponde a la propia institución. Ante la insistencia policial de que la institución se reserva el derecho de realizar los procesos de *formación* inicial y continua de sus miembros en las escuelas de donde los oficiales salen como profesionales en administración policial y el nivel ejecutivo como tecnólogos en seguridad y convivencia, que la Alcaldía Mayor de Bogotá optó por denominar como *capacitación complementaria* en áreas humanísticas, sociales y normativas. Esto para promover el desarrollo de los policías como individuos, miembros de una familia, ciudadanos, ser-

vidores públicos y de manera especial como formadores de ciudadanos. La apropiación de la capacitación complementaria (la educación) fue considerada como uno de los factores fundamentales para el desarrollo personal de los miembros de la Policía, el mejoramiento del clima institucional y el servicio de convivencia y seguridad ciudadana.

Segundo, muchos policías egresaban de sus escuelas y por tiempos significativos no acudían a capacitaciones de otra índole que no estuvieran dentro del marco normativo y técnico policial, generalmente para responder a requisitos de ascenso. La propuesta de Mockus apuntaba a una educación permanente para el crecimiento continuo, idea que fue acogida por la Policía. Por ello, se diseñaron planes educativos con un mayor peso en áreas humanísticas y sociales para complementar la formación personal y laboral de los participantes y contribuir con ello a la comprensión de sus funciones. El énfasis sobre el policía como formador de ciudadanos obedece a su carácter preventivo y civilista. El policía es la figura de autoridad más cercana a la población civil, en interacción permanente con ésta para promover los derechos humanos y proteger las libertades individuales, funciones que se ejercen mediante acciones educativas y de coerción, en los casos estrictamente necesarios. El cumplimiento de este rol por parte del policía amerita su formación para el desarrollo de habilidades pedagógicas que permitan su posicionamiento como educador, responsabilidad que implica idoneidad y autoridad moral, entre otras características. En este sentido, la capacitación complementaria pretendía ayudar a la Policía como institución a entender que el agente de policía es un ciudadano y que por ello es importante desarrollar su capacidad para entender problemas sociales, aprendiendo a escuchar a la gente. Asimismo, según el Alcalde Mockus, la Policía debía aumentar sus competencias como formadora de ciudadanos, con quienes interactúa de manera permanente en la calle y para quienes el policía representa la instancia más cercana del Estado en la vida cotidiana.

Tercero, los policías del nivel ejecutivo,[72] no habían tenido, hasta entonces, acceso a la universidad para cursar programas regulares ni de educación continuada; mientras que el nivel de oficiales egresaba de la Escuela Nacional de Policía General Santander (Egsan), que tiene el carácter de universidad, con un título profesional y posteriormente cursaba otros programas regulares de pregrado o postgrado en universida-

des públicas o privadas con el fin de cumplir con requisitos de ascenso o por interés en su desarrollo profesional. Tradicionalmente se pensaba que la preparación y formación del personal sólo debía ser para el nivel ejecutivo en las universidades e incluso dentro de su misma Universidad Policial, por ello con estas reformas se logró dar un paso importante para que grupos integrados por personal de los niveles de oficiales y de ejecutivos[73] –independientemente de su formación disciplinaria– adelantaran la capacitación en áreas humanísticas, sociales o policiales de interés general.

Cuarto, era un reto enviar a los policías a capacitarse en universidades civiles públicas y privadas, algunos días de uniforme y otros vestidos de particular, durante 23 días continuos para participar en procesos educativos de orden lúdico, reflexivo y propositivo en torno a su vida individual, familiar, institucional. Esto permitió un encuentro de policía y juventud, en un ambiente académico, fortaleciendo el diálogo e intercambio de percepciones en torno a los imaginarios sociales de estos dos actores, incluso diseñando proyectos de convivencia y seguridad en la que los estudiantes pudieran cumplir con el servicio social exigido para la culminación de sus estudios profesionales.

Capacitar a la Policía fue un desafío grande, en la medida en que se trataba de una cultura institucional muy compleja, con sus propias características de disciplina y con una población predominantemente masculina. La organización del programa fue puesta en manos de Estela Baracaldo Méndez y apoyada por los alcaldes Mockus y Peñalosa, los respectivos Secretarios de Gobierno y la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, liderada por Hugo Acero Velásquez durante todo el período (1996 -2003). El proceso fue manejado de manera conjunta entre la alcaldía mayor y la Policía Metropolitana, con parámetros acordes a la transparencia en el manejo de los recursos financieros y procurando equilibrio entre los objetivos educativos de la Policía Metropolitana y los de las administraciones respectivas, de acuerdo con las prioridades de sus respectivos planes de desarrollo (véase Capítulo 4).

La iniciativa encontró resistencias por parte de varias instancias. Primero, el Concejo Distrital no veía viable comprometer recursos distritales para capacitar una entidad de orden nacional. Segundo, la preocupación de los ciudadanos en cuanto a lo que implicaría la ausencia

de tantos policías en la calle garantizando seguridad, por estar en las universidades. Tercero, el temor de las universidades privadas, primeras ejecutoras, de abrir sus puertas a policías, actores con connotaciones fuertes y de un perfil social muy diferente del de los alumnos que frecuentan este tipo de universidades ya que la mayoría de los agentes son de estratos 1 a 3. Por otra parte, se tuvo dificultad en encontrar profesores con experiencia temática y metodológica apropiada para trabajar de manera constructiva con la Policía.

A las universidades[74] se les solicitó servicios académicos de calidad diseñados dentro del marco de la educación de adultos, educación para el trabajo y uso racional de la cátedra; espacios agradables y condiciones de bienestar como refrigerios y buenos materiales didácticos. Buena parte de estos costos fueron cubiertos con recursos del crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mediante el cual se impulsó la capacitación de la Policía durante el período 2001–2003. Es de resaltar la importancia de la incursión de la Policía en instituciones públicas de educación superior como la Universidad Pedagógica Nacional y la Universidad Nacional de Colombia, en esta experiencia, como aquella derivada de las capacitaciones en las demás universidades privadas; los resultados fueron significativos en relación con el logro de los objetivos educativos, el encuentro entre docentes y policías, el acercamiento entre estudiantes y policías y la motivación de las universidades hacia el conocimiento y estudio de los temas relacionados con la convivencia y seguridad ciudadana.

No obstante los éxitos iniciales, en algún momento del proceso, la administración y la misma policía se desanimaron ante el predominio de los métodos de educación regular por parte de las universidades, el desconocimiento de éstas del contexto laboral de los participantes, la distancia significativa entre el discurso teórico-conceptual de la convivencia y seguridad dado por los entes académicos y la realidad de estos fenómenos, objeto de la acción policial y finalmente, la postulación de profesores famosos en los equipos de trabajo con grandes dificultades de tiempo para cumplir con sus responsabilidades académicas o interés por conocer la praxis policial para fortalecer el vínculo con el discurso teórico. Pronto, la administración distrital, a través del Instituto Distrital de Cultura y Turismo el cual tuvo bajo su responsabilidad el manejo admi-

nistrativo del programa, retomó la coordinación temática y metodológica de la capacitación complementaria de la Policía, conforme los intereses de la Alcaldía Mayor y de la Policía Metropolitana, desde luego permitiendo los aportes de los entes académicos ejecutores.[76]

Progresivamente se ha venido perfilando un modelo de educación para la Policía en su concepción, metodología, materiales, formas de articulación con la realidad social y espacios de proyección social de la universidad en el área de la seguridad y convivencia. Se trata de buscar la armonización del modelo de la educación regular y la educación no formal de adultos. Por ejemplo, después de un curso en la Universidad Rosario, se hizo un ejercicio de acciones preventivas de la Policía en una zona de prostitución, para aplicar asuntos temáticos, reflexiones y propuestas elaboradas en el curso, como: saludar antes de dar una orden, hablar con la gente para conocer las razones de un comportamiento, evitar la agresividad y amenaza, manejar un buen tono de voz, etc. En estas acciones, que obedecen a las funciones preventivas de los policías, los resultados han sido significativos en cuanto al cambio de imagen del policía que en repetidas ocasiones es visto como un actor represor.

Por parte de la Policía también hubo dificultades, aunque fueron corrigiéndose progresivamente. Por ejemplo: inicialmente los policías llegaban a la capacitación a través de una orden de policía, sin obedecer a criterios de selección y otros fueron enviados por sus comandantes como castigo; algunas veces los participantes recibían su notificación de pensión durante la capacitación y no tenían inconveniente en retirarse de manera inmediata; a otros se les trasladaba a otro lugar del país en medio del curso. Estas falencias fueron superadas en particular por las excelentes evaluaciones que recibió el programa por parte del personal capacitado. Dado que la misma policía participaba en la planeación de los procesos educativos, acompañaba sus desarrollos y había empezado a gozar de los beneficios de capacitar a su personal en las universidades de mayor renombre y calidad académica en el país, el compromiso con el programa se fortaleció rápidamente. Entre el año 1995 y el 2003 los programas se planearon y ejecutaron a través de un Comité Interinstitucional conformado por la Administración Civil, la Policía Metropolitana y un representante de la Institución Ejecutora. Se destacó el Compromiso de rotación moderada de personal, en relación con algunos programas de capacitación que

requerían de un determinado tiempo en Bogotá para observar sus resultados, la Creación del Grupo de Educación Continuada (Gecon) como instancia responsable de la coordinación y gestión de procesos de capacitación complementaria, con la Alcaldía Mayor de Bogotá y demás instancias externas a la institución y la incorporación de la evaluación educativa, como componente fundamental para la toma de decisiones internas. Las decisiones políticas sobre la capacitación de la Policía Metropolitana de Bogotá corresponden a la Secretaría de Distrital de Gobierno, instancia de la cual forma parte el Fondo de Vigilancia y Seguridad, institución que administra los recursos de la ciudad para el área de seguridad y convivencia. Con base en lo anterior se logró estructurar progresivamente la siguiente dinámica de trabajo:

1. La administración distrital con la Policía definen contenidos, parámetros educativos en cuanto a enfoques, metodología, materiales didácticos y perfil de los equipos de trabajo, constituidos por coordinadores de programas, equipos de base y especialistas.

2. La universidad ejecutora, en su etapa inicial de proponente, hace los desarrollos temáticos, metodológicos, didácticos, sugiere temas adicionales y elabora los materiales de apoyo.

3. Dentro de los equipos educativos para el desarrollo de los programas también participan algunos de trabajo: servidores públicos de la administración distrital y miembros de la Policía para el desarrollo de temas específicos de seguridad y convivencia. Recobra importancia, señalar que en casi todos los programas se ha contado con la intervención temática de los alcaldes de la ciudad o de los comandantes de la Policía Metropolitana, que han ocupado tales cargos en el período descrito 1995-2004.

4. Los procesos de capacitación han contado con dos monitorías: una de tipo académico por parte de la institución académica ejecutora y otra de orden disciplinario bajo la responsabilidad de la Policía. Pues, los particulares no están facultados para darles órdenes a los policías y dentro del ámbito académico las órdenes de policía no funcionan para el personal docente.

5. El seguimiento y evaluación está a cargo de un equipo interinstitucional conformado por un delegado de la Policía Metropolitana, un delegado de la Alcaldía Mayor (Secretaría de Gobierno-Fondo de Vigilan-

cia y Seguridad) y un representante de la institución académica ejecutora. También, según el caso, se contrata a una firma externa para adelantar procesos de evaluación.

En la siguiente tabla se relacionan las principales áreas en las que se ha capacitado a la Policía Metropolitana, en el período señalado.

Tabla 8
Áreas de capacitación de la Policía Metropolitana

Clase	Temáticas	Cantidad de participantes
Programas 1995–2000	Formación para formadores de ciudadanos	4.500
	Mejoramiento del desempeño de la acción policial	1.500
Cursos cortos de actualización 1999-2001	Investigación criminal	3
	Policía judicial e investigación criminal	123
	Uso de la fuerza en el manejo del delito (2.396)	600
	Manejo de escena del delito	1.220
	Conducción de motos	600
	Identificación de automotores	150
	Fotografía y video policial	16
	Inglés	65
	Sistemas	30
	Secretariado ejecutivo	240
	Medicina equina	35
	Programación en Linux, conectiva 6.0	50
	Habilidades gerenciales	286
	Policía Comunitaria: intercambio con España	20
	Formación de la Policía en procesos comunitarios	100
	Prevención y atención de niños y jóvenes victimas de abuso sexual	320
	Atención al usuario y vida institucional	486
	Pedagogía, didáctica y metodología de educación de adultos	85
	Derechos humanos y derecho internacional humanitario	700
Plan de capacitación convivencia y seguridad.	Estandarización de procedimientos de policía	150
	Gestión gerencial: clima institucional	500
	Gestión pública, seguridad y convivencia	180

continua

Clase	Temáticas	Cantidad de participantes
Empréstito BID 2001-2003	Derecho de policía, seguridad y convivencia	1.050
	Mejoramiento de las oficinas de denuncias y contravenciones.	200
	Formación de auditores.	46
Programas	Valores y legitimidad institucional	3.200
Total		**17.400**

Fuente: Policía Metropolitana de Bogotá.

Con base en una síntesis de los informes de seguimiento y evaluación a los procesos de capacitación e implementación de los distintos programas, los resultados cuantitativos son: 17.400 policías capacitados, en las áreas señaladas; diez mil millones de pesos invertidos; una propuesta educativa para la capacitación complementaria de la Policía; un sistema de seguimiento y evaluación de la capacitación complementaria; materiales didácticos (impresos y audiovisuales) específicos para uso de la Policía. Logros y posibilidades para mejorar son sistematizados en la Tabla 9.

Tabla 9
Logros y dimensiones a mejorar de la capacitación complementaria (1996-2003)

Logros	Dimensiones que se van a mejorar
• Mejoramiento de autoestima de los participantes. • Mejoramiento de habilidades comunicativas: escuchar, hablar, leer, escribir y argumentar. • Mayor interacción entre policía y juventud. • Incorporación de temas de Seguridad y convivencia en las universidades. • Producción de materiales didácticos para la Policía. • Diseño de un sistema de seguimiento y evaluación para la capacitación complementaria. • Apertura de la Universidad hacia los escenarios de la seguridad y la convivencia • Configuración de metodologías apropiadas para los policías como servidores públicos.	• Predominio de métodos de educación regular. • Conocimiento insuficiente del contexto de los campos de acción de los policías. • Material didáctico genérico, no específico. • Desarticulación entre oferta regular y capacitación para el trabajo (En contexto). • Organización de equipos docentes por horas y no de dedicación al proceso. • Desequilibrio en el manejo de los presupuestos por parte de algunas de las universidades: porcentajes significativos para gastos administrativos. • Escaso compromiso social de la universidad, frente a problemáticas de convivencia y seguridad.

continúa

Logros	Dimensiones que se van a mejorar
• Cualificación del saber- hacer de la seguridad y convivencia. • Aumento de oferta académica en convivencia y seguridad • Desarrollo de programas, como estrategia para la intervención "multivarial" de un problema: Investigación, planeación, intervención, seguimiento y evaluación, en tres componentes: coordinación interinstitucional, capacitación y fortalecimiento logístico y tecnológico.	

Fuente: elaborado por los investigadores con base en una síntesis de los informes de seguimiento y evaluación a los procesos de capacitación e implementación de los distintos programas.

Los resultados, proyectos y propuestas implementados en Bogotá para la capacitación complementaria de la Policía Metropolitana, han sido retomados por la Dirección Nacional de la Policía, instancia empeñada en el mejoramiento de los procesos de incorporación y formación de profesionales de los niveles de oficial y ejecutivo. Varios de los proyectos realizados en Bogotá, con resultados positivos, están siendo implementados por la Policía Nacional, bajo la orientación de mandos institucionales que prestaron sus servicios en la Policía Metropolitana, durante el período 1995–2003, objeto de estudio en este documento.

Un resultado adicional de la experiencia de la capacitación complementaria de la Policía ha sido el proyecto "Mejoramiento del desempeño de la Policía Judicial de Bogotá" a través del cual ha sido posible integrar al Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) Bogotá, que hace parte de la Fiscalía General de la Nación, el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el Grupo de Policía Judicial, el Servicio Judicial para Bogotá Policía Nacional, el Instituto Nacional de Medicina Legal, regional Bogotá y la Secretaría Distrital de Salud, para coordinar acciones de capacitación y fortalecimiento logístico y tecnológico orientadas a la cualificación de los procesos de administración de justicia en el Distrito Capital, especialmente en lo referente a la investigación criminal que inicia con el primer "respondiente" en las escenas del delito.

El acercamiento a las instituciones de Policía Judicial, especialmente, Fiscalía, DAS y Policía Nacional, a través de un trabajo de coordinación interinstitucional, liderado por la Secretaría de Gobierno, fue parte de las iniciativas de Antanas Mockus para el mejoramiento de la convivencia y seguridad ciudadanas y la articulación de acciones con el campo de la justicia.

Los 17.400 policías capacitados en Bogotá sobre el período 1996-2003, hoy laboran en distintos territorios del país, en los cuales, sin duda aprovecharán lo que han aprendido durante la capacitación complementaria. Las universidades se han acercado a la realidad cotidiana de la gestión policiva y distrital en materia de convivencia y seguridad y han continuado desarrollando acciones en este campo como consecuencia de esta actividad. Los aportes de Bogotá quedan también como ejemplo para ciudades que quieran emprender experiencias similares en materia de formación policial.

8.15 Conclusión

La reforma institucional de la Policía obedeció a una política nacional, pues como se explicó, esta institución conserva su carácter nacional a diferencia de otros países donde es eminentemente local. No obstante lo anterior, Bogotá ha contribuido directamente con recursos propios a dicho proceso, asumiendo compromisos que van más allá de sus obligaciones legales. Este apoyo de Bogotá para la Policía Nacional ha sido único en Colombia (por lo menos hasta el año 2003), pues la gran mayoría de las otras ciudades del país no consideraban, o no tenían claro, cómo podrían contribuir desde el gobierno local a la reforma de la Policía, mas allá de la destinación de recursos del Fondo de Seguridad Municipal, los cuales resultan generalmente muy bajos e insuficientes.

Algunos de los elementos más importantes del apoyo de Bogotá para la Policía han sido los siguientes: (i) aumento de recursos para el Fondo Distrital de Seguridad y Vigilancia, así como la administración del mismo de manera profesional y transparente, con el propósito de lograr el uso óptimo de dichos recursos; (ii) capacitación adicional financiada por la administración de Bogotá para agentes y comandantes de policía en las mejores universidades de Bogotá, en temas de convi-

vencia ciudadana y gestión local de políticas de seguridad (iii) capacitación financiada por el Distrito para los oficiales de la Policía en la Universidad Nacional, la universidad pública más grande del país e históricamente caracterizada por relaciones antagonistas con la Policía y marcada por violentas confrontaciones en años anteriores, convirtiéndose en una estrategia para mejorar las relaciones entre las dos instituciones; (iv) continua y estrecha coordinación entre el despacho del Alcalde y el comandante de la Policía, al igual que entre los alcaldes locales y los comandantes de la Policía local (vi) esfuerzos continuos de cooperación constructiva con la Policía en relación con programas sociales tales como: campañas contra la adicción a las drogas, prostitución, factores de riesgo, seguridad en espacios públicos, entre otras; (vii) la eliminación de la Policía de Tránsito –servicio tradicionalmente corrupto de la administración municipal– y la entrega de esta responsabilidad a la Policía Nacional, que viene administrándolo con la mayor transparencia y eficiencia; (viii) cooperación con el sector privado, en particular con la Cámara de Comercio de Bogotá, para apoyar a la Policía con la dotación de estaciones móviles; (ix) apoyo a la Policía Comunitaria.

Más allá de Bogotá, la Policía Nacional goza hoy por hoy de un elevado nivel de confianza pública. El 57% de los colombianos y en Bogotá el 68%, según encuesta realizada por el programa "Bogotá cómo vamos" en 2003, confía en la institución, lo cual contrasta notoriamente con el 21% nacional de hace exactamente diez años y con el promedio observado en el conjunto de Latinoamérica, que apenas supera el 30%. Después de presentado este panorama, resulta difícil argumentar que las transformaciones de la Policía Nacional no hayan contribuido a la reducción en las tasas de homicidios (véase Capítulo 3) así como a la mejora de la seguridad (real y percibida) en el país.

Notas capítulo 8

1 Llorente, María Victoria, *¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia,* ponencia presentada al Seminario Internacional REDES 2003, Research and Education in Defense and Security Studies, 28-30 de octubre de 2003, Santiago de Chile, Panel: Police Reform in the Americas.

2 Durante el siglo XIX fue esencialmente el Ejército el que asumió funciones de garante del orden interno (y externo). Las otras cartas políticas de Colombia desde la Independencia

hasta la Constitución de 1886, que era centralista, reflejaban aún la tensión entre una concepción federalista con mayor autonomía por parte de los entes territoriales, también en temas de seguridad, y una concepción centralista, con un régimen uniforme de instituciones de orden nacional, incluido el monopolio sobre la fuerza pública.

[3] Basándose en el Decreto Orgánico de la Policía Nacional 1000 de 1891.

[4] Bernal Cuéllar, Jaime (procurador), *Evolución del concepto seguridad Policía Nacional,* ponencia presentada en el Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria: "Una oportunidad histórica para trabajar por la gente", noviembre de 1999, p. 19.

[5] *Ibid.*, p. 20.

[6] Londoño Cárdenas, Felipe Arturo y Diettes Pérez, Guillermo León, "Dependencias orgánicas mayores. Surgimiento y evolución. Dirección Nacional Antinarcóticos", en *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia Policía,* Bogotá, Planeta, 1993.

[7] Ruiz Vásquez, Juan Carlos, *Reinventando la seguridad en Colombia. Reformas fallidas y modernización inconclusa de la Policía colombiana,* ponencia presentada al Seminario Internacional Redes 2003 Research and Education in Defense and Security Studies, 28-30 de octubre de 2003, Santiago de Chile, Panel: Defense and Security in Colombia, p. 13.

[8] "Las policías departamentales en Colombia fueron cuerpos armados, relativamente autónomos del control del Gobierno central y estrechamente ligados a los intereses parciales que dominaban la vida regional del país". En Torres Velasco, Javier, "La ciudadanía pacta con su Policía. El proceso de modernización de la Policía Nacional de Colombia", en Leal Buitrago, Francisco y Tokatlian, Juan Gabriel (comp.), *Orden mundial y seguridad. Nuevos desafíos para Colombia y América Latina,* Bogotá, Tercer Mudo-SID-IEPRI, 1994, p. 182.

[9] Torres, 1994, p. 182; Pardo, 1996, p. 338; Llorente, 1999, p. 400, citados por Llorente, *¿Desmilitarización en tiempos de guerra?..., op. cit.,* p. 4.

[10] Llorente, *¿Desmilitarización en tiempos de guerra?, op. cit.,* p. 4.

[11] En 1959 mediante la Ley 193, la Policía quedó adscrita

[12] Mediante el Decreto 1705 de 1960. Torres Velasco, *op. cit.,* p. 183.

[13] Al mismo tiempo que se estaban produciendo los cambios mencionados y teniendo como modelo los organismos de inteligencia de Estados Unidos, mediante Decreto 2872 del 31 de octubre de 1953. Página de internet del DAS: http://www.das.gov/historia/articulos/25.

[14] Esta disposición será modificada en 1985 durante la presidencia de Belisario Betancur, quien aprobó el grado máximo de general para los oficiales de la Policía y ascendió a su director ese mismo año a ese grado.

[15] Decreto 1705 del 18 de julio.

[16] Decreto nacional 1667 del 30 de julio de 1966.

[17] El presidente César Gaviria (1990-1994) también mantuvo abierta la posibilidad del diálogo con los alzados en armas, fortaleció el Plan Nacional de Rehabilitación —lanzado por el gobierno de Virgilio Barco— para atender las zonas más deprimidas del territorio nacional y de esta forma al prestar atención a esa población se le estaba quitando la base social a la guerrilla) y creó un Plan de Emergencia Energético y Vial para el campo minero, petróleo y comunicaciones, entre otros.

[18] Se convocó una comisión interna compuesta por efectivos de todos los ámbitos jerárquicos de la institución y una comisión externa compuesta por miembros del Congreso, autoridades departamentales y municipales, organismos de control del Estado, militares y generales de la Policía en retiro, gremios, minorías étnicas, la academia y la sociedad civil.

[19] Centro Nacional de Consultoría.

[20] Ruiz Vásquez, *op. cit.,* p. 16.

[21] Artículo 16, Ley 62 del 12 de agosto de 1993. Expide normas sobre la Policía Nacional, crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al presidente de la República. *Diario Oficial*, Bogotá, No. 40987, 12 de agosto de 1993.

[22] Llorente, *¿Desmilitarización en tiempos de guerra?..., op. cit.,* p. 11.

[23] Esta orden la imparte la Constitución Nacional y la acoge la Ley 62 de 1993.

[24] Compuesto por el presidente de la República; los ministros de Gobierno, Defensa y Justicia;

el director general de la Policía Nacional; el Comisionado para la Policía; así como un gobernador y un alcalde designado por la Confederación Nacional de Gobernadores y la Federación Colombiana de Municipios. Además, podrán ser invitados el procurador general de la nación, el fiscal general y el defensor del pueblo. Éste es nombrado por el presidente de una terna enviada por el Consejo Nacional de Policía y Seguridad Ciudadana y podrá ser removido discrecionalmente por éste.

[25] Para sus funciones, véase Ley 62 de 1993, título IV Mecanismo de Control, artículos 21-24.

[26] "El Gobierno Nacional podrá suspender o disolver en cualquier momento tales comisiones por razones de orden público o cuando circunstancias especiales así lo ameriten", pese a ello "hasta la fecha esa Comisión no ha sido convocada de modo que el ánimo participativo quedó seriamente lesionado", según Camacho Guizado, Álvaro, "La Policía colombiana. Los recorridos de una reforma", en *Análisis Político,* No. 41, septiembre-diciembre, 2000, p. 114.

[27] Para su composición, véase artículo 27.

[28] Decreto 356 de 1994, Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada. Como consecuencia de estas disposiciones, el ministro de Defensa de la época (Fernando Botero) promovió el desarrolló de las llamadas "Convivir", como formas de defensa asociativa reguladas por el Estado, pero aparentemente no en Bogotá. La precaria regulación y supervisión de las Convivir desencadenó algunos hechos relacionados con actos de "justicia privada" extralegal en varias zonas rurales del país, lo que conllevó la suspensión del programa.

[29] La Resolución 5911 de 1992 crea cuatro subdirecciones en la Dijin: Policía Judicial, Inteligencia, Administrativa y Vigilancia Privada.

[30] Según la Resolución 2849 del 30 de marzo de 1992.

[31] Estas unidades de Policía Judicial se ubicaron en la Dijin, Sijin y Subsijin del país, específicamente donde funcionaban unidades de Fiscalía. Dichas unidades tenían como función responder por la investigación previa del proceso penal bajo la dirección y coordinación del fiscal.

[32] En adición a los ya existentes en Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cúcuta las recién creadas de Meta y Llanos Orientales; en especial para trabajar en coordinación con las regionales de la Fiscalía General de la Nación.

[33] El general Serrano había sido gerente del Proyecto de Reestructuración y Modernización de la Policía, lo que posiblemente lo sensibilizó hacia la posibilidad de una reforma gerencial.

[34] Ruiz Vásquez, *op. cit.,* p. 17.

[35] A causa de varios escándalos (como el de la cooperación de miembros de la Policía Metropolitana de Cali con el Cartel de Cali), el asunto de depuración fue retomado por el director de la Policía Nacional, general Rosso José Serrano, que con el Decreto 2010 de 1995 ordenó la destitución de cada policía sospechoso —bastaba con presentar pruebas y no se sometía a un debido proceso—, así en pocos meses se destituyeron cientos de policías.

[36] El pie de fuerza incluye oficiales, suboficiales, agentes, nivel ejecutivo, auxiliares bachilleres, nivel regular, civiles y alumnos. Esta gráfica debe ser tomada con cautela, ya que aunque fue elaborada basándose en fuentes de Policía, incorpora algunas inconsistencias aparentes, ya que en 1995 se presentó supuestamente una reducción del pie de fuerza en un 10% por razón de depuración, que no aparece reflejada en el cuadro; por otro lado, la disminución de 2001-2002 parece muy fuerte.

[37] Decreto nacional 1667 del 30 de julio.

[38] Londoño Cárdenas y Diettes Pérez, *op. cit.,* p. 289.

[39] Decreto-Ley 2137 del 29 de julio. Al igual que en Bogotá, se formaron también la Metropolitana de Cali y del Valle de Aburrá, que son las únicas tres policías metropolitanas que existen en Colombia y cuya particularidad se refiere al carácter marcadamente urbano de sus operaciones, en comparación con los 32 departamentos de Policía.

[40] Resolución 00195 del 24 de enero de 1996.

[41] *Ibid.*, p. 289.

[42] Fue creado mediante el Decreto 814 del 19 de abril de 1989.

[43] Los delitos de mayor impacto son hurto de vehículos, asalto a residencias, hurto a residen-

cias, homicidio, muerte en accidente de tránsito, atraco a personas, asalto bancario y piratería terrestre.

[44] Agradecemos los aportes que para esta sección ha ofrecido Ernesto Matallana, ex director del Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito de Bogotá.

[45] El Acuerdo 9 de 1980, expedido por el Concejo Distrital, creó el Fondo de Vigilancia y Seguridad, y el Acuerdo 18 de 1983 modificó su naturaleza jurídica y lo convirtió en un establecimiento público; posteriormente, el Acuerdo 28 de 1992 mantuvo su carácter de establecimiento público del orden distrital, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito a la Secretaría de Gobierno. El decreto establece las funciones, la constitución, los sistemas de control y el patrimonio del FVS.

[46] El Ministerio de Comunicaciones expidió un decreto por el cual se reglamentaban, entre otros, el número único de emergencia asignando la cifra 123, con el cual se pretende unificar en toda Colombia la asignación de un único número de emergencias, donde se agrupen además de la Policía Nacional, el sector de la Salud, los Bomberos, etc.

[47] Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, *Violencia y delincuencia en contextos urbanos. La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002,* documento elaborado para diciembre de 2002 y actualizado en junio de 2003.

[48] Los Comac eran los comités administrativos diseñados para reunir y manejar la participación de todas las personas naturales o jurídicas del lugar donde se instalaba dicha unidad policial.

[49] Hasta la creación de la UPJ en algunas oportunidades, los CAI se vieron forzados a utilizar sus instalaciones para detenidos, lo que creó situaciones de hacinamiento y falta de sanidad básica. Véase capítulo Cárcel Distrital.

[50] Decreto 477 del 9 de julio de 1999.

[51] De acuerdo con el Proyecto 6185 del FSV, en Bogotá se reconstruyeron 70 CAI y se construyeron 50 nuevos, para un total de 120 CAI en la ciudad. Con el fin que los CAI tuvieran excelentes condiciones de seguridad, se dispuso la realización de pruebas de balística en muros de concreto macizo de 15, 20, 25 y 30 centímetros. Así se determinó una mayor resistencia en el muro de 20 centímetros.

[52] El grupo entre 13 y 20 policías se distribuyen en doble jornada de 12 horas cada uno en grupos entre 6 y 10 agentes, con relevos que permiten coordinar estrategias de prevención y control del orden público.

[53] Policía Metropolitana, *Boletín Comandos de Atención Inmediata (CAI)*, 1999.

[54] En algunos países a la Policía Comunitaria se le denomina Policía de Proximidad, ya que permite la creación de fuertes canales de comunicación entre Policía y sociedad.

[56] La Cámara de Comercio de Bogotá es la entidad encargada de manejar los registros distritales, motivo por el cual sus recursos son públicos, no obstante es una entidad regida por el derecho privado. Es una institución moderna que lidera programas y acciones que benefician a los habitantes y empresarios del Distrito Capital y una amplia zona de 58 municipios del departamento de Cundinamarca, que corresponden a su jurisdicción.

[56] Entrevista a Germán Jaramillo, ex presidente de la Cámara de Comercio de Bogotá.

[57] La primera promoción del Curso de Gestión de la seguridad conformada por los oficiales colombianos alternó los seminarios con la práctica durante su aprendizaje. Los seminarios conformaron el sustrato teórico del curso y se hicieron en forma monográfica. Los temas centrales de éstos fueron: Cultura Policial, Modelo Comunitario de Policía, Procesos y Tejido social, papel de la Policía en una sociedad moderna, prevención y proactividad, seguridad ciudadana y puntos negros, atención al conflicto urbano, planeación y evaluación del servicio de Policía Comunitaria, manejo de accidentes y emergencias y dirección de equipos y tratamiento de la información. En cuanto a la práctica, se trabajó desde el título de sistemas de trabajo en la Policía Comunitaria. A través de ésta conocieron desde diferentes perspectivas el modelo de proximidad que se maneja en España, la interrelación de las distintas partes de la organización y las múltiples tareas que realiza cada unidad y los "Equipos de Barrio", auténtico motor del modelo de Policía de Proximidad.

[58] Los ejes centrales de esta capacitación en la Universidad Javeriana eran: (1) comunicación:

aspectos relacionados con la dimensión personal y social del policía en relación consigo mismo y en el ámbito de las relaciones que puede establecer con otras personas a través de su papel como educador y formador de ciudadanos desde la perspectiva del servicio policial comunitario. (2) Convivencia ciudadana: elementos característicos de la convivencia, que permitan diagnosticar los elementos en los distintos ámbitos de relación humana y establecer los aspectos que puedan alterarla. De esta manera se comprenden las perspectivas del policía como orientador y dinamizador de la convivencia ciudadana. (3) Trabajo en equipo y liderazgo ciudadano: herramientas propias de un líder comunitario y elementos necesarios para trabajar en equipo e identificar en diferentes localidades a líderes de organizaciones comunitarias. (4) Animación y fortalecimiento de los procesos comunitarios: reconocer y analizar experiencias comunitarias que se encuentran en las diferentes localidades de la ciudad y el papel del policía en esos proyectos. (5) Pedagogía comunitaria y estrategias para el tratamiento del conflicto: reflexión pedagógica de lo que deben ser las intervenciones de los policías en espacios comunitarios y a la construcción conjunta de estrategias que les permiten hacer un tratamiento adecuado de los conflictos, en el contexto del trabajo comunitario.

59 Tomado de Llorente, María Victoria, "Informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo", en *Experiencias de Policía Comunitaria en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, en prensa.

60 Véase programa Misión Bogotá.

61 Jaramillo Rojas, Germán, "La percepción ciudadana del nuevo Cuerpo de Policía Comunitaria de Santa Fe de Bogotá", en *Memorias del Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 1999, p. 213.

62 Llorente, "Informe elaborado para el Banco Interamericano de Desarrollo", *op. cit.,* p. 10.

63 Misión Bogotá, plegable *Misión Bogotá. Frentes de Seguridad Local y normas básicas de convivencia*, 1999.

64 Mediante oficio 1498 de julio de 1996.

65 Gilibert Vargas, Luis Ernesto, "Participación comunitaria a través de escuelas y frentes", en *Memorias Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 1999, p. 76.

66 *Ibid.*, p. 77.

67 Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos Públicos. *"Violencia y delincuencia en contextos urbanos" La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994-2002,* Bogotá, 2003, p. 58.

68 Un cuadrante es una zona delimitada de alto uso urbano que hace parte de una localidad, cada localidad puede tener varios cuadrantes en su interior y sólo hay una localidad que es cuadrante en su totalidad la localidad de La Candelaria.

69 Teniendo en cuenta la excelente labor que venían desarrollando los inspectores de Policía con el personal de policía de zonas seguras, la Secretaría de Gobierno dispuso, vía resolución, que todos los viernes los inspectores deben realizar trabajo comunitario en sus cuadrantes para lo cual tienen a su disposición las patrullas y la unidad móvil.

70 Modalidad de hurto agravado que se presenta cuando un ciudadano es abordado por uno o varios individuos y dentro de un vehículo automotor es "paseado" y luego incursiona en diferentes "cajeros automáticos", donde lo obligan a realizar retiros parciales del dinero hasta llegar al tope máximo de su cupo. Logrado el cometido los delincuentes, abandonan al ciudadano generalmente en sectores despoblados luego de despojarlo de sus pertenencias personales.

71 Agradecemos el valioso aporte de Estela Baracaldo Méndez, asesora para procesos de capacitación en convivencia y seguridad ciudadana, de la Secretaría de Gobierno de Bogotá (FVS 1995–2004), quien generosamente elaboró un completo documento sobre el proceso de formación de la Policía Metropolitana de Bogotá, el cual hace parte de la presente sección.

72 En Colombia, actualmente, conforme a la reforma generada a través de la Ley 62 de 1993, la Policía Nacional está organizada en dos ámbitos: el oficial y el ejecutivo. Los oficiales se forman profesionalmente en la Escuela-Universidad Nacional de Policía General Santander, durante tres años, y se gradúan como administradores policiales. El ámbito ejecutivo realiza

un curso de un año al cabo del cual, en calidad de tecnólogos, salen a cumplir funciones de patrullaje. Éste equivale a lo que en varios países se denomina 'personal de tropa'.

[73] En el año 1995, al iniciar esta experiencia, era muy difícil la organización de grupos integrados por los distintos sectores de la institución, entre ellos y en ese momento: oficiales, suboficiales, agentes y patrulleros, última denominación dada al personal egresado del reciente nivel ejecutivo. Actualmente, los grupos están integrados, por personas de diferentes ámbitos, hombres y mujeres; de distintas edades, niveles de formación académica y áreas de servicio.

[74] Universidades y entidades que fueron contratadas para participar en este programa han sido, en el período 1996-2003: el Instituto Luis Carlos Galán, la Universidad del Rosario, la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Libre de Colombia, la Escuela Nacional de Policía General Santander, la Universidad Javeriana, Compensar (Caja de Compensación), la Universidad de los Andes y la Universidad Pedagógica Nacional.

[75] Las universidades Libre de Colombia y del Rosario parecen haber sido las que mejor respondieron a los requerimientos de la capacitación de la Policía y se comprometieron con la reflexión planteada sobre temas como escena del delito, formación para formadores de ciudadanos, derecho de Policía y Código de Policía de Bogotá.

Capítulo 9

POLÍTICAS DISTRITALES DE INVERSIÓN SOCIAL (1995-2003)

Nuevo Colegio Chircales –en conseción. Fuente Revista Proa (abril-junio 2001).

El incremento en cobertura y calidad de servicios de salud y educación contribuye a crear mejores condiciones de desarrollo familiar e individual, en particular en sectores marginales de la ciudad e incide, de esta manera, sobre la mejora de contextos que pudieren ser propicios para la creación de comportamientos desviados o criminales. Programas estructurales de atención a jóvenes en riesgo y en particular a pandilleros –como los descritos en el Capítulo 10 –en relación con la ampliación de la oferta sobre el período 1995-2003 de servicios prestados por el Instituto Distrital de Protección de la Niñez (Idipron) y el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS)–, difícilmente serán exitosos si la oferta de educación, salud y otros servicios públicos, son de mala calidad o tienen insuficiente cobertura. En este capítulo mostramos que durante el período 1995-2003 se han realizado importantes inversiones en sectores como educación y salud, lo que ha permitido ampliar su cobertura y calidad, en particular en zonas de bajos ingresos. También intentamos mostrar cómo estas políticas han generado mejoras en la calidad de vida, de manera que pueden haber contribuido a desincentivar comportamientos proclives al delito, a la criminalidad o a la violencia, particularmente dentro de la población juvenil en riesgo.

9.1 Evolución del marco jurídico nacional para la lucha contra la pobreza

Bogotá, al igual que los demás entes territoriales del país, se ciñe en sus políticas sociales a los lineamientos del gobierno nacional que, a la luz de la Constitución Política de 1991:

> Adoptó una política social orientada a fortalecer la capacidad de la población más pobre para beneficiarse de programas concretos en las áreas de educación, salud, vivienda y agua potable, con prioridad en intervenciones con mayor impacto (la educación básica, la salud primaria, la nutrición infantil, la vivienda social y el agua potable) y mediante un esfuerzo de focalización del gasto social en los grupos de población más pobre y vulnerable.[1]

Las *necesidades básicas insatisfechas* (NBI) se obtienen estableciendo un conjunto de necesidades humanas básicas. En Colombia, de acuerdo con la información disponible del Censo de 1985, las necesidades básicas fueron definidas con base en los siguientes indicadores: hogares en viviendas inadecuadas o con materiales frágiles de construcción; hogares en viviendas sin servicios públicos; hogares con hacinamiento crítico o en viviendas con más de tres personas por cuarto; hogares con alta dependencia económica y hogares con ausentismo escolar. Los hogares que no puedan satisfacer al menos una de estas necesidades, son considerados como pobres y a los que no puedan satisfacer más de una, se los clasifica en situación de "miseria". La publicación del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE: *La pobreza en Colombia*, volúmenes I y II, incluye jerarquizar todos los municipios del país por grado de incidencia de la pobreza. Esta información permite identificar, en las ciudades de más de 40.000 habitantes y en las áreas metropolitanas, las zonas o sectores más pobres. Además, está disponible la representación espacial de las NBI, conocida como Mapa de Pobreza. [2]

La Ley 60 de 1993 por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, creó el marco jurídico para hacer realidad las orientaciones de la política nacional de lucha contra la pobreza y la desigualdad y, en desarrollo de los mismos artículos, determinó que una proporción del situado fiscal se distribuiría entre los departamentos y distritos basándose en el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y a la población potencial por atender en los sectores de salud y educación.[3] Estableció que "los municipios y distritos deberán impulsar preferencialmente los programas sociales cuyo impacto sobre los grupos vulnerables sea mayor" y definió la "focalización" como el proceso por el cual se garantizaba que el gasto social se asignaría a los grupos de población más pobres y vulnerables, "según los criterios que establezca el Conpes Social para la identificación y selección de beneficiarios por parte de las entidades territoriales". Los recursos de transferencias destinados para grupos de población vulnerable deben en particular ser utilizados para el "desarrollo de planes, programas y proyectos de bienestar social integral en beneficio de poblaciones vulnerables, sin seguridad social y con necesidades básicas

insatisfechas; tercera edad, niños, jóvenes, mujeres gestantes, discapacitados y centros de atención del menor infractor y atención de emergencias".

> Defínanse *grupos vulnerables* aquellas personas que son mujeres jefes de hogar desempleadas o abandonadas, niños menores de 7 años cuyos padres están desempleados, ancianos indigentes o en condiciones de extrema pobreza y personas discapacitadas, desempleadas o con ingresos inferiores a un salario mínimo.[4]

Por otra parte, la Ley 100 de 1993 estableció el Régimen Subsidiado de Salud, con el fin de garantizar el acceso de la población más pobre y vulnerable al Sistema General de Seguridad Social en Salud, otorgando subsidios a quienes no estuvieran en capacidad de cotizar a dicho sistema, introduciendo la modalidad de subsidio a la demanda. Esta misma ley creó un Fondo de Solidaridad Pensional con el objeto de subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano, cuyos recursos fueran insuficientes para aportar al sistema, y creó un programa de auxilios para ancianos indigentes e indígenas, asignándole a los municipios y distritos la responsabilidad de garantizar la infraestructura necesaria para dicha atención.

Posteriormente, el Departamento Nacional de Planeación, en su serie de documentos Conpes –llamados así porque son producidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)– sobre conceptos de política social y en desarrollo de lo previsto por la Ley 100 del año anterior, estableció en el documento Conpes Social numeral 022 de 1994, que a partir 1995, los municipios y distritos deberían focalizar la totalidad de los recursos de educación, salud, vivienda y agua potable a las áreas geográficas con mayor concentración de población pobre y vulnerable, con base en la información proporcionada por la estratificación socioeconómica, y que los recursos destinados a las áreas rurales no podrían ser inferiores a la proporción de población rural en el municipio o distrito. De igual manera, en la misma fecha, el Conpes adoptó como instrumentos para la identificación de áreas geográficas en las que se concentra la población pobre, la estratificación socioeconómica –para focalización geográfica–; y para la identificación de hogares o individuos pobres o vulnerables la ficha de clasificación socioeconómica de

hogares, familias o individuos –para la focalización individual–, instrumento que debía ser utilizado por los municipios y distritos para la entrega de los subsidios a la demanda, dando origen a lo que se conoce como Sistema de Selección de Beneficiarios de los Programas Sociales (Sisben).[5] Las medidas mencionadas fueron aplicadas en el país a partir de enero de 1995.

La Ley 715 de 2001 reafirmó los conceptos de focalización y de atención a la población vulnerable, en la que se incluyó a la población desplazada.[6] Se creó un instrumento para la asignación de recursos y la atención a población indigente, llamada Carta de Indigencia, que debe ser certificada por las directivas de las instituciones que atienden a ese sector de población.

9.2 Planes de desarrollo distrital e inversión social (1995-2003)

Como también se explica en el Capítulo 4 sobre los alcaldes y sus planes de desarrollo, las tres administraciones distritales del período 1995-2003, más que diferir, coinciden en cuanto a la prioridad de educación, salud, vivienda, en primera instancia, y promoción de la participación comunitaria, recreación y deporte, en segunda, con énfasis en atención a la población infantil, al anciano, a la mujer cabeza de familia, a los jóvenes y a la población indigente.

Una de las prioridades del Plan de Desarrollo "Formar ciudad" de la primera administración de Antanas Mockus (1995-1997) fue la Estrategia para el Progreso Social, dirigida "a contribuir a mejorar el nivel de vida de la población más pobre y vulnerable facilitando su acceso a bienes y servicios básicos y debilitando procesos de exclusión social". Ante la inequidad en la distribución del ingreso, se utilizaron subsidios a la demanda, temporales y focalizados, principalmente en salud, vivienda y educación. La inversión social procuró generar autonomía en las personas y en las comunidades y se establecieron las siguientes metas para el progreso social: (i) Mejorar la calidad de la educación articulando las actividades escolares con el entorno social. (ii) Asegurar una mayor y mejor atención y protección de las mujeres y de la infancia. (iii) Ampliar la cobertura de los servicios de salud mediante la afiliación progresiva

de la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado del Sistema de Seguridad Social en Salud. (iv) Concentrar la atención en salud y educación en la población con más altos índices de necesidades básicas insatisfechas. (v) Reducir los comportamientos de exclusión social orientada a la atención de la población más pobre y vulnerable de la ciudad, para mejorar sus oportunidades.

La administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) estableció como prioridades con mayor propósito social, la desmarginación y la interacción social. La estrategia de interacción social apuntaba a "mejorar significativamente los niveles de calidad y cobertura en la oferta de los servicios sociales". Los programas contemplados eran: (i) Mejoramiento de la educación, (ii) Mejoramiento de la calidad y cobertura en la prestación de los servicios de salud (iii) Mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura de servicios a grupos vulnerables. La política de desmarginación –véase también Capítulo 7, sobre intervenciones urbanísticas– apuntaba a "Elevar la calidad de vida de la población residente en barrios con deficiencias en infraestructura y servicios sociales, a través de la intervención sobre aquellos aspectos que permitan superar dichas deficiencias y dinamizar en la comunidad la apropiación de la construcción de su destino". Los programas contemplados en esta prioridad, fueron: (i) ampliación y mejoramiento de la infraestructura vial y de servicios; (ii) ampliación y mejoramiento de la infraestructura del sector social; (iii) ampliación y mejoramiento del espacio público y la infraestructura recreativa y deportiva; (iv) adecuación de zonas de riesgo y atención a familias afectadas; (v) promoción de la gestión comunitaria e institucional, y (vi) fomento a la inversión local.

La segunda administración de Mockus (2001-2003) definió el objetivo "Justicia Social", como una de las prioridades de su plan de desarrollo para mejorar las condiciones de la población en situación de alta vulnerabilidad, junto con otras prioridades del Plan como "Educación" y "Familia y niñez". Su objetivo fue definido como el de "Mejorar el acceso de las personas en situación de alta vulnerabilidad al afecto y a condiciones mínimas de nutrición, salud, educación y habitación, con criterios de responsabilidad compartida e imparcialidad". El Plan tenía los siguientes programas contemplados: (a) Actualizar y fortalecer los sistemas que contribuyeran a identificar mejor las poblaciones más vul-

nerables y desarrollar las redes como mecanismos de coordinación y de intervención de organizaciones, instituciones y recursos. (b) Generar procesos sostenibles de aprendizaje y autoayuda de los beneficiarios y de su entorno inmediato e identificar y establecer formas de responsabilidad compartida. (c) Desarrollar programas que contribuyeran a generar condiciones mínimas a poblaciones vulnerables en nutrición, salud, educación, habitación e infraestructura urbana.

9.3 Incrementos en la inversión pública (1995-2003)

La inversión de la administración distrital y de los establecimientos públicos se incrementó en 29,5% real anual promedio entre 1994 y 1999. En otras palabras, en 5 años la inversión se multiplicó aproximadamente 3,6 veces. Sin embargo, en 2000 y 2001 la inversión se redujo en 10,7% y 21,6 % respectivamente, debido a la disminución de los recursos extraordinarios de capital disponibles para inversión. Para 2002, la inversión se recuperó nuevamente, creciendo 21,5%

La inversión pública del distrito no sólo ha crecido en relación consigo misma sino con respecto a los demás gastos distritales, de 37% (1990-1993) de los gastos, a 63% (2001-2002), con un incremento de 73% entre 1999 y 2000. La Tabla 1 muestra la participación de la inversión por sectores desde 1997, con una clara prioridad para los sectores de educación, salud y bienestar social, así como para tránsito, transporte y obras viales.

Tabla 1
Inversión sectorial de la administración central y establecimientos públicos

Sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Educación	29,1	29,9	29,0	31,2	38,2	33,1
Salud y bienestar social	27,2	26,8	19,1	22,1	28,5	25,5
Transporte, tránsito y obras civiles	21,1	23,0	30,4	28,8	20,1	24,6
Vivienda y desarrollo urbano	5,2	3,8	3,6	4,0	3,9	3,0
Medio ambiente	4,0	3,7	2,8	2,6	2,7	2,1
Cultura, recreación y deporte	4,1	5,2	6,0	5,1	2,5	3,3
Gobierno	2,8	3,0	4,6	2,9	2,0	3,7

continúa

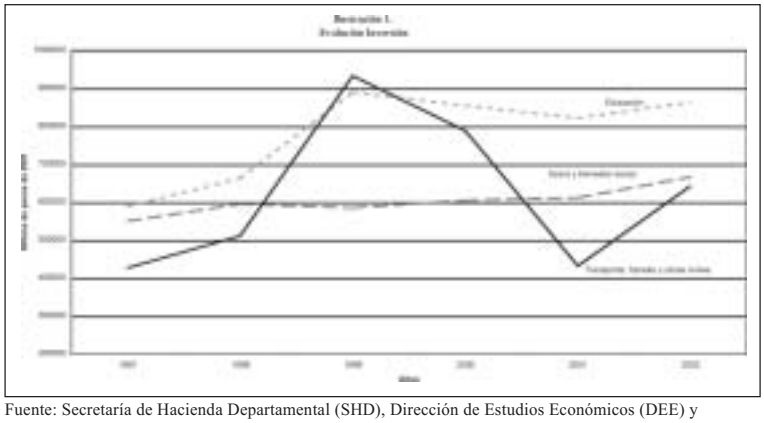
continúa

Sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Planeación y recursos económicos	6,0	3,4	3,2	2,1	1,7	3,9
Servicios públicos	0,3	1,1	1,2	0,8	0,3	0,7
Concejos y organismos de control	0,3	0,3	0,2	0,5	0,1	0,3

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Cálculos de Secretaría de Hacienda Distrital. Porcentajes basados en cifras a precios constantes de 2001.

Así mismo, esta tabla muestra que la inversión en educación ha sido el componente más alto en todo el período analizado, a excepción de 1999 durante la administración Peñalosa, cuando fue superada por el rubro de transporte, tránsito y obras civiles, en relación con las obras urbanísticas de la época (véase Capítulo 7). En pesos constantes la evolución de estos tres rubros se presenta en la ilustración 1.

Ilustración 1
Evolución de la inversión por sectores



Fuente: Secretaría de Hacienda Departamental (SHD), Dirección de Estudios Económicos (DEE) y Dirección Distrital de Presupuesto (DDP)

En la Tabla 2 se compara, en las dos columnas de la izquierda, la participación de la inversión distrital total por localidad y el porcentaje de la población que habitaba en ella en 2002. Puede observarse que la participación de cada localidad en los gastos de inversión se asemeja

mucho a la participación que cada una de ellas tiene en la población total. En este sentido puede afirmarse que el criterio de asignación del gasto de inversión, se logró realizar de manera relativamente equitativa a la participación de la población por localidad.

Tabla 2
Inversión distrital per cápita por localidad (2002) y tasas de homicidio por localidad (1994 y 2002)

Localidad	% Inversión	% Población	Inversión per capita $	Tasa Homicidio 1994/2002
Santa Fe	2,8%	1,6%	1'125.855 (1)	497/202 (1)
Los Mártires	1,9%	1,4%	848.913 (2)	215/89 (2)
Candelaria	0,5%	0,4%	755.373 (6)	262/86 (3)
Ciudad Bolívar	9,6%	9,5%	652.775 (11)	73/43 (4)
Usme	5,0%	3,9%	822.112 (3)	68/35 (5)
Rafael Uribe	5,6%	5,8%	629.502 (13)	73/32 (6)
Chapinero	2,0%	1,9%	705.312 (10)	81/31 (7)
Antonio Nariño	1,7%	1,5%	753.088 (7)	64/27 (8)
Barrios Unidos	2,3%	2,7%	554.046 (15)	66/25 (9)
Puente Aranda	3,9%	4,3%	590.769 (14)	62/25 (10)
Tunjuelito	3,8%	3,1%	792.745 (4)	59/24 (11)
Bosa	8,0%	6,8%	759.543 (5)	60/22 (12)
San Cristóbal	7,6%	6,9%	707.999 (8)	62/21 (13)
Kennedy	11,6%	14,3%	524.129 (18)	54/20 (14)
Teusaquillo	1,4%	1,9%	488.840 (19)	109/20 (15)
Suba	9,5%	11,4%	540.651 (17)	35/19 (16)
Engativá	11,3%	11,6%	630.033 (12)	47/16 (17)
Usaquén	7,2%	6,6%	702.778 (9)	37/13 (18)
Fontibón	3,8%	4,5%	545.254 (16)	65/12 (19)

Fuente: DAP. Cálculos: Secretaría de Hacienda Distrital-DEE.

En esta misma tabla (en la tercera columna) muestra que la inversión per cápita de la ciudad en 2002, promedió los 643 mil pesos por persona, para toda la ciudad. Ese promedio lo superan 10 de las 19 loca-

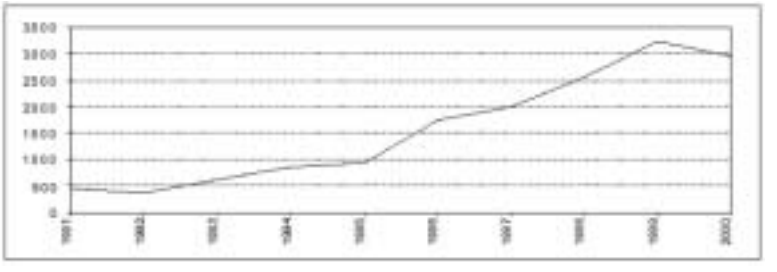
lidades y en particular las localidades de Santa Fe, Mártires y Usme. Como se puede observar en la columna derecha de la tabla, Santa Fe y Los Mártires fueron también las localidades de primer y tercer rango en cuanto al incremento de sus tasas de homicidio en 1994 y ocuparon el primer y segundo rango en cuanto a tasas de homicidio en 2002. Esto implica que hay una perfecta correlación entre monto de inversión per capita y tasas de homicidio para estas dos localidades, y una fuerte correlación de estas variables en localidades como La Candelaria, tercera en tasas de homicidio y sexta en inversión per capita. Para el resto de localidades la correlación es menos evidente, como muestra el caso de la Ciudad Bolívar –cuarta en rango de tasas de homicidio pero número once en rango de inversión per capita–. La localidad con un menor nivel de inversión per capita es Teusaquillo, y aunque fue la cuarta localidad más violenta en 1994, en 2002 estuvo entre las cuatro localidades menos violentas de la ciudad en términos de homicidios. Aunque la focalización de la inversión fue realizada con base en diversas variables, en particular de pobreza y de NBI, podemos constatar que la inversión social más alta en términos per capita, llegó de todos modos a las localidades con mayores problemas de inseguridad, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de las poblaciones en aquellas áreas:

> En términos generales, el gasto público social no se estructura de acuerdo con localidades, sino que se hace de acuerdo con programas y, según sea el objetivo de éste y la disponibilidad de recursos, se determina la población objetivo. Algunos programas como los realizados en el sector de recreación, deporte y cultura, educación, y medio ambiente no realizan ningún tipo de focalización poblacional sino que hay libertad de acceso para toda la comunidad. Los casos más representativos de inversión en población focalizada son los sectores de salud y bienestar social, los cuales atienden los criterios de focalización del Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisben) y se subsidian, dependiendo de los programas, los niveles 0, 1 y 2 y en algunos casos el 3 –es importante tener en cuenta que se trata de niveles socioeconómicos determinados por el Sisben y no de estratificación catastral–.[7]

9.4 Incremento en la inversión social en Bogotá (1995-2003)

Con base en la información de los planes de desarrollo distritales, las tres administraciones mejoraron su oferta en programas de atención a la población vulnerable (véase Capítulo 10) e invirtieron en programas orientados a mejorar el nivel de vida de los estratos más bajos facilitando su acceso a bienes y servicios (en particular en ámbitos de salud, educación y vivienda) y debilitando procesos que contribuyeran a su marginación.

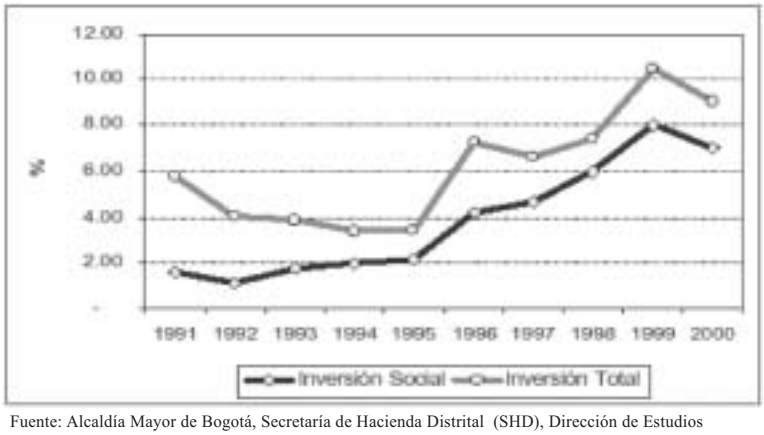
Ilustración 2
Gasto social en la última década en Bogotá (1991-2000)



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital (SHD), Dirección de Estudios Económicos (DEE) y Dirección Distrital de Presupuesto (DDP).

El compromiso de las administraciones municipales de combatir la pobreza e incrementar el gasto social, se evidencia en la Ilustración 2, donde se alcanza a ver un marcado incremento de la inversión distrital, particularmente a partir de 1995. Este dinamismo del gasto social refleja al mismo tiempo la transferencia de competencias en educación y salud de la Nación al Distrito. Conforme a lo expuesto, en la Ilustración 3, se observa que, como porcentaje del PIB, el gasto público social distrital pasó de 1,6% en 1991 a 7% en el 2000, en tanto que el gasto de inversión total pasó de casi 6% a 9% (Ilustración 3), evidenciando una participación cada vez mayor de la inversión social dentro de la inversión total.

Ilustración 3
Inversión total y social distrital como % del PIB distrital (1991-2001)



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda Distrital (SHD), Dirección de Estudios Económicos (DEE) y Dirección Distrital de Presupuesto (DDP).

En el Plan de Desarrollo de la administración de Antanas Mockus, para el período 1995–1998, la inversión destinada a programas de progreso social fue destinada prioritariamente al desarrollo social. Aunque estas inversiones se cruzan y complementan con las proyectadas y realizadas en otras prioridades del Plan de Desarrollo, y con las inversiones sectoriales, dejan ver el propósito claro de la administración de dar prioridad a la atención de una población tradicionalmente marginada, en correspondencia además, con los lineamientos de la política social nacional.

La administración Peñalosa se concentró en la estrategia de interacción social, que comprende las acciones de los sectores educación, salud y bienestar social, y desmarginación, orientada a los barrios más pobres de la ciudad, la cual alcanza 41%, del total de $13,5 billones de pesos de 1998 destinados al plan de desarrollo. Las prioridades que atienden la infraestructura de la ciudad, movilidad y urbanismo y servicios, alcanzaron el 42%. El 17% restante se orientó al mejoramiento de las relaciones entre ciudadanos, la recuperación del espacio público y el fortalecimiento de la eficiencia de la administración distrital. En el Capítulo 7 sobre intervenciones urbanísticas, se argumenta que las obras de movilidad y

urbanismo eran inherentemente sociales, y que contribuyeron no solamente a mejorar el bienestar de la población más necesitada –con mejoras en transporte público, parques, bibliotecas públicas, por ejemplo–, sino que también contribuyeron a mejorar la cultura ciudadana y la seguridad. Desde la perspectiva sectorial, el 35% de los recursos fueron asignados a los sectores educación, salud y bienestar social, seguidos de tránsito, transporte y obras viales con el 27% y servicios públicos con el 18%. Además, no obstante las grandes inversiones en obras viales y de movilidad, en 1998 y 1999 los gastos en educación registraron incrementos reales de 15% y 35% respectivamente (véase más adelante) y los recursos invertidos en salud tuvieron un incremento real de 8% en 1998.

En la segunda administración Mockus (2001-2003) la inversión por objetivos del Plan de Desarrollo en 2002 se distribuyó de una manera no tradicional (o sea sectorial) en efecto: Productividad (44%), Educación (21%), Justicia Social (18%), Gestión Pública Admirable (7%), Cultura Ciudadana (4%), Medio Ambiente (4%) y Familia y Niñez (2 %). Al hacer los cálculos por sectores, la inversión promedio del Plan de Desarrollo de la segunda administración de Mockus estuvo dirigida en un 27% a educación, 24% a servicios públicos, 18% a salud y bienestar social, 16% a tránsito transporte y obras civiles, 3% a Gobierno, Concejo y organismos de control, 3% a vivienda y desarrollo urbano, 3% a cultura, recreación, deporte y comunicaciones, y finalmente 2% a medio ambiente.

En la Tabla 3 se observa la inversión –en pesos de 2001– realizada durante el período 1991-2000, por las entidades distritales que ejecutan programas de tipo social, clasificadas de acuerdo con el sector en el que operan, observándose que la tendencia para los años 2001-2003 es idéntica a lo observado desde 1995. En particular se observan los incrementos significativos, desde 1995, para las actividades del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (véanse capítulos 7, 11 y 15), el Jardín Botánico (Capítulo 7), varios programas del Instituto Distrital de Urbanismo (IDU), el Idipron, el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), el Fondo Rotatorio de Ventas Populares (véase Capítulo 7), Fondo de Vigilancia y Seguridad (véase Capítulo 5), Fondo Financiero Distrital de Salud, el Departamento Administrativo del Medio Ambiente (véase Capítulo 7), así como para las empresas de Acueducto y de Teléfonos.

Tabla 3

Administración pública distrital. Gasto social por sector y entidad 1991-2000

Millones de Pesos del 2003

Gastos de Inversión Directa	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Recreación. Deporte y Cultura	10.169	6.924	15.242	21.284	55.068	69.486	86.307	118.090	199.752	143.449
Fundación Gilberto Alzate Avendaño	888	538	351	289	165	213	208	217	255	392
Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte	6.068	5.116	12.290	16.546	19.594	27.842	39.145	80.698	130.460	88.468
Instituto Distrital de Cultura y Turismo	2.803	913	2.511	3.979	34.191	36.084	40.118	29.185	36.055	33.292
Jardín Botánico José Celestino Mutis	292	218	21	254	712	3.290	1.443	4.834	16.082	16.466
Orquesta Filarmónica de Bogotá	118	139	60	217	405	2.137	1.308	1.463	1.436	1.529
Sociedad Canal Capital	0	0	0	0	0	0	4.094	2.492	5.545	3.302
Vivienda y Desarrollo Urbano	55.612	40.871	32.016	30.120	65.934	6.318	20.097	89.653	252.697	238.849
Caja de Vivienda Popular	36.944	21.004	17.082	11.335	84	0	16.022	9.651	5.320	10.217
Corporación 'La Candelaria'	3.392	1.576	1.473	1.413	2.939	6.318	4.075	2.839	3.130	503
IDU - Desmarginalización	0	0	0	0	0	0	0	42.849	59.355	59.476
IDU - Urbanismo y Servicios	0	0	0	0	0	0	0	0	39.456	42.577
IDU - Ciudad a Escala Humana	0	0	0	0	0	0	0	34.269	95.315	83.596
Fondatt - Ciudad a Escala Humana	0	0	0	0	0	0	0	0	564	255
Favidi	16.270	18.291	13.451	17.372	62.911	0	0	0	0	0
Metrovivienda	0	0	0	0	0	0	0	0	49.556	42.225

continúa

Educación	28.364	18.888	24.335	121.225	131.669	392.905	590.504	668.585	995.495	861.495
Instituto para la Investigación y el Desarrollo Pedagógico IDEP	0	0	0	0	354	7.592	7.682	3.223	3.823	2.297
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	1.721	494	1.743	1.247	4.116	17.980	9.964	9.378	7.922	6.116
Secretaría de Educación	26.643	18.394	22.592	119.978	127.199	357.326	572.859	655.983	853.751	853.082
Bienestar Social	22.120	14.781	12.613	24.220	32.908	53.441	110.317	112.954	152.559	142.638
Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud (IDIPRON)	2.232	1.617	1.992	3.209	3.593	5.650	13.980	11.967	20.339	17.379
Lotería de Bogotá	6.068	3.297	744	14	357	120	194	122	494	405
Unidad Coordinadora de Prevención Integral (SG.AM)	0	0	0	0	0	880	1.152	253	1.793	1.942
Fondo Rotatorio de Ventas Populares	4.953	1.346	601	2.425	1.720	2.469	1.022	956	14.939	6.514
Departamento Adminitrativo de Bienestar Social (DABS)	8.867	8.522	9.275	18.672	27.237	44.323	93.969	99.556	115.036	116.898
Seguridad Ciudadana	8.838	3.110	14.935	88.420	14.567	51.664	48.840	58.175	116.735	64.678
Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias	0	257	1.989	3.998	3.303	15.794	16.448	21.349	20.304	9.991
Fondo de Vigilancia y Seguridad	8.178	2.385	12.875	84.193	7.171	19.146	20.650	18.795	47.146	36.047
Secretaría de Gobierno	660	468	71	230	4.093	16.724	12.742	18.031	49.284	18.641
Desarrollo Local	257	336	76.643	57.285	81.398	187.901	159.407	148.678	198.461	161.319
Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital (DAACD)	257	142	154	1	0	9.485	7.734	7.690	23.608	16.129
DAPD - Desmarginalización	0	0	0	0	0	0	0	640	197	240

continúa

Fondos de Desarrollo Local	0	194	76.459	57.284	81.398	178.416	151.673	140.442	174.656	144.950
Salud	27.161	19.909	89.117	42.513	153.183	398.175	446.112	481.759	438.285	168.948
Fondo Financiero Distrital de Salud	0	0	81.624	23.934	153.183	398.175	446.112	481.759	438.285	168.948
Secretaría de Salud	27.161	19.909	7.494	18.579	0	0	0	0	0	0
Servicios Públicos Domiciliarios	310.123	250.786	346.177	460.606	366.272	510.175	424.379	788.264	884.960	767.318
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá	77.987	55.582	112.230	157.307	153.911	181.911	149.710	216.311	311.637	446.476
Empresa de Telecomunicaciones de Santa Fe de Bogotá	232.136	195.204	233.940	303.299	204.010	317.624	269.468	546.303	536.862	289.047
Unidad Ejecutiva de Servicios Públicos	0	0	0	0	8.350	10.740	5.288	23.650	36.461	21.794
Medio Ambiente	476	201	690	1.009	44.376	76.356	106.655	84.188	115.000	99.836
Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA)	476	201	690	1.009	36.781	52.948	80.820	82.300	85.367	72.296
Corporación Autónoma Regional (CAR)	0	0	0	0	7.595	23.408	25.836	1.888	29.633	27.540
Total Gasto Público Social	463.121	355.806	611.768	846.681	945.375	1.736.421	1.992.618	2.550.245	3.243.984	2.948.530

Fuente: SHD y DDP, Cálculos: SHD y DEE.

Las instituciones que figuran como responsables del Bienestar Social del Distrito, a cuyo cargo están la realización de acciones y la ejecución de recursos para tal fin, son el DABS, el Idipron, la Unidad Coordinadora de Prevención Integral (UCPI) y el Fondo de Ventas Populares, cuyas actividades son descritas en los capítulos 7 y 10 del presente libro. Los recursos destinados para inversión en Bienestar Social, al igual que en los otros sectores mencionados, han crecido de una manera significativa en términos absolutos a partir de 1995, aunque no en términos relativos respecto de la totalidad del Gasto Social, pues su participación se ha mantenido en un 5% del mismo a lo largo de una década, pasando de 22.120 millones de pesos en 1991 a 142.638 millones de pesos en 2000 (calculados en pesos de 2001).

Ilustración 4
Inversión en Bienestar Social en Bogotá 1991-2000

Fuente: Elaborado por investigadores basándose en la información de la Secretaría de Hacienda Distrital. Bogotá, 2001

En la tabla 4 se observa un incremento de recursos para los Fondos de Desarrollo Local. Éstos reciben en conjunto el 0,3% y 0,4% del PIB distrital.[8] Las localidades a las que se dirigen mayores recursos para los Fondos de Desarrollo Local son las de Ciudad Bolívar (11% del total en 2000), San Cristóbal (10% del total), Engativá (9%) y Suba (8%). La inversión de estos recursos en las localidades se hace de acuerdo con las prioridades de los respectivos planes de desarrollo distrital.

Tabla 4
Inversión fondos de desarrollo local por prioridad 1997-2000
(millones de pesos del 2003)

Prioridad	1997	1998	1999	2000
Inversión	**151.611**	**140.310**	**174.656**	**144.950**
"Formar ciudad"				
Antanas Mockus 1995 - 1997	**151.432**	**139.298**	**0**	**0**
Cultura ciudadana	14.257	12.063	0	0
Medio ambiente	7.983	6.758	0	0
Espacio público	52.693	54.003	0	0
Progreso social	40.816	25.461	0	0
Productividad urbana	10.909	14.571	0	0
Legitimidad institucional	24.773	26.441	0	0
''Por la Bogotá que queremos''				
Peñalosa 98 - 00	0	0	173.342	143.860
"Desmarginalización"	0	0	57.942	48.087
Interacción social	0	0	22.830	18.947
Ciudad a escala humana	0	0	20.085	16.669
Movilidad	0	0	26.615	22.088
Urbanismo y servicios	0	0	1.322	1.097
Seguridad y convivencia	0	0	13.715	11.383
Eficiencia institucional	0	0	30.833	25.589
Pasivos exigibles	**179**	**1,012**	**1.314**	**1.090**

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda, Dirección Distrital de Presupuesto. Cálculos: DEE.

9.5 Incremento en la inversión en educación primaria y secundaria en Bogotá (1995-2003)

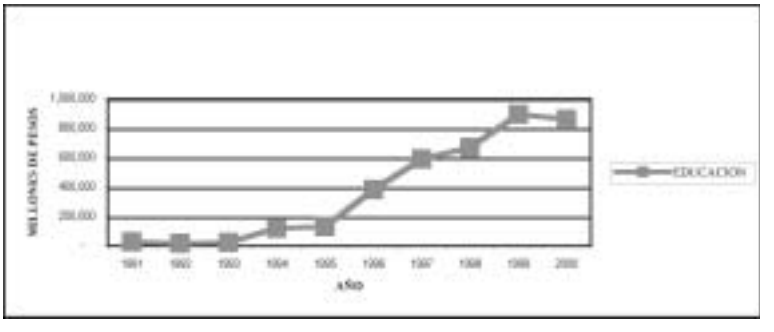
La educación pública en Colombia es en la práctica gratuita, pues aunque se pagan unos costos de matrícula, estos valores no cubren en forma alguna los altos costos de las inversiones locativas, de funcionamiento y de docentes, los cuales son financiados por el Estado colombiano. En el país la educación es obligatoria desde el grado cero hasta el noveno, y para la población de 5 a 15 años.

La Secretaría de Educación Distrital (SED) es la entidad rectora de la educación preescolar, básica y media en Bogotá.[9] Su función principal es definir la política educativa del Distrito con el objetivo de ampliar

la cobertura, dando prioridad al acceso de los más pobres, mejorar la calidad de la educación y alcanzar una mayor eficiencia en la prestación del servicio, así como en el uso de los recursos asignados al sector. Igualmente, la SED autoriza la creación de las instituciones de educación formal de preescolar, básica y media de la ciudad, tanto oficial como no oficial, y organiza y supervisa su funcionamiento.

Gracias a las transferencias de la Nación y al esfuerzo continuo de las distintas administraciones distritales, el gasto en educación en Bogotá creció de manera significativa a partir de 1995 (Ilustración 5), con la obligación de ampliar la cobertura en educación básica primaria en los sectores más pobres y vulnerables en primera instancia, para luego fortalecer la ampliación de cupos en educación secundaria.

Ilustración 5
Inversión en educación 1991-2000



Fuente: Elaborado por los investigadores con base en la información de la Secretaría de Hacienda Distrital SHD, de la Alcaldía de Bogotá 2001

En la medida en que la cobertura escolar se ha ampliado de manera notable en educación pública y privada, con una cobertura neta del 98,2% en 2002, el sistema educativo se ha centrado en mejorar la calidad de la competencia, mediante una evaluación sistemática de logros escolares en áreas como matemática, lenguaje y ciencias. También se han concretado los esfuerzos de la Secretaría de Educación en fortalecer la retención escolar, ofreciendo estímulos alimenticios a los menores de familias

pobres, para elevar su nivel nutricional y garantizar que, con ese aliciente, los padres envíen a sus niños a la escuela.

Según las estadísticas, el sistema está en capacidad de atender prácticamente al 100% de la población en edad escolar, pero el fenómeno de la extraedad, producido entre otras razones por la repitiencia y la deserción, genera retrasos en la fluidez de los estudiantes en el sistema, reduciendo el ritmo de renovación de cupos disponibles. Este fenómeno se cuantifica comparando la tasa de cobertura bruta con la tasa de cobertura neta, que es la relación entre la matrícula de aquellos niños y jóvenes que efectivamente tienen entre 5 y 17 años y la población en ese mismo rango de edad. En 2002, la tasa de cobertura neta en Bogotá fue del 89,9%. La Tabla 5 muestra la evolución de estos indicadores.

Tabla 5
Tasa de cobertura primaria y secundaria y número de matrículas

Tasa de cobertura	1998	1999	2000	2001	2002
Tasa global de cobertura bruta	94,3%	95,3%	97,1%	97,7%	98,2%
Tasa global de cobertura neta	88,0%	88,7%	88,4%	90,8%	89,9%
Matricula oficial	629.238	681.489	719.298	773.230	817.492
Matricula no oficial	735.804	714.266	720.054	702.617	695.836
Matricula total	1.365.042	1.395.755	1.439.352	1.475.847	1.513.328

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital SED, Dirección Distrital de Presupuesto DDP y Secretaría de Hacienda Distrital SHD.

El avance del Distrito en cobertura se ha logrado especialmente por la creación de cupos en el sector oficial frente a un comportamiento decreciente del sector privado en los últimos años. La matrícula oficial en Bogotá presentó un crecimiento del 37% entre 1998 y 2003, pasando de 629.238 a 860.859 estudiantes, lo cual representa una tasa de crecimiento promedio anual del 6,5% durante ese período (Tabla 7).

Tabla 6
Cupos escolares creados por el sector público. Bogotá 1998- 2002

Año	Total cupos
1998	37.257
1999	55.801
2000	50.709
2001	68.061
2002	57.452
2003	ND
Total	**263.350**

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación Distrital SED. Citado por el DAPD. *Balance de gestión consolidado 2002-marzo 2003.*

Tabla 7
Matrícula en Bogotá según sector (1998-2003)

Sector	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Total oficial	**629.238**	**681.489**	**719.298**	**773.230**	**817.492**	**860.859**
Instituciones oficiales	570.575	615.583	642.477	668.999	709.397	722.963
Concesión				19.374	21.430	23.109
Subsidios	58.663	65.906	65.906	84.857	86.665	114.787
Total no oficial*	735.804	714.266	720.054	702.617	695.836	695.836
Total matrícula	1.365.042	1.395.755	1.439.352	1.475.847	1.513.328	1.556.695

Fuente: Cálculos Subdirección de Análisis Sectorial, SED, basándose en el Sistema de Matrícula y ENH-DANE.
Nota: el cálculo de la matrícula oficial incluye la matrícula de los establecimientos de educación formal regular, educación especial y educación de adultos.
*El dato de 2003 es provisional de la Secretaría de Educación Distrital SED.

Pese a que la cobertura bruta de educación básica y media en Bogotá ha alcanzado un 98%, el porcentaje de atención de la población en edad escolar de estratos 1 y 2, población considerada como prioritaria por parte del sector educativo oficial, se estima cercana al 70% actualmente. El restante 30% es atendido por el sector privado.

De acuerdo con el Informe de la Secretaría de Hacienda Distrital (2003), los avances en materia de cobertura han sido posibles gracias a proyectos adelantados por la Secretaría de Educación, como el de "Nómina de Centros Educativos", cuyo objetivo es garantizar a docentes y

administrativos el pago de las obligaciones salariales, al igual que el pago a pensionados; el proyecto "Operación de Centros Educativos", que permite garantizar el pago de los servicios públicos, de vigilancia y aseo a los establecimientos educativos y atender el giro de reposición a los Fondos de Servicios Educativos; y el proyecto "Subsidios a la Demanda Educativa", que tiene por objeto mantener y crear cupos educativos mediante contratos de concesión con entidades sin ánimo de lucro y convenios con instituciones educativas privadas.

Estas iniciativas estuvieron acompañadas del Proyecto "Desarrollo de Competencias Laborales en la Educación", que busca incorporar competencias laborales generales en el marco de las áreas de currículo, articulando instituciones educativas básicas y medias con empresas del sector industrial, comercial y de servicios, desarrollando experiencias piloto de formación en áreas estratégicas del sector productivo.

Entre el 2001 y el 2003 la administración distrital invirtió más de $2,4 billones en los proyectos mencionados anteriormente, con el objeto de aumentar la cobertura y la calidad de la educación en Bogotá; con estos recursos se ha cubierto el 86% de la demanda potencial. Para lograr la cobertura del 14% restante se estima que es necesario invertir aproximadamente $472 mil millones adicionales.

En el año 2002, el gasto de inversión en educación se acercó al 21% del gasto de inversión total. En la ciudad, la población mayor de 15 años tiene en promedio 9,6 años de educación, frente a 7,3 del promedio nacional. Las mujeres registran un promedio de años de educación (9,4 años) menor del de los hombres (9,9 años). La población en edad escolar (PEE) en Bogotá (niños y jóvenes entre 5 y 17 años) estimada para el año 2002, era de 1.540.798. La Tabla 9 muestra una especial presencia de PEE en Kennedy (14%), Engativá (11%), Suba (11%), Ciudad Bolívar (11%) y San Cristóbal (8%). La PEE de los Estratos 1 y 2 concentra el 46% de la población en edad escolar, unas 710.000 personas, que se ubican principalmente en las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Bosa, Kennedy, Usme y Suba (Tabla 8).

Tabla 8
Población en edad escolar 2002 por localidad (5-17 años)

	Total		Estratos 1 y 2	
Localidad	**Número**	**Porcentaje**	**Número**	**Porcentaje**
Usaquén	98.666	6,4%	12.570	12,7%
Chapinero	20.442	1,3%	2.713	13,3%
Santa Fe	27.444	1,8%	19.505	71,1%
San Cristóbal	127.837	8,3%	107.639	84,2%
Usme	72.137	4,7%	71.466	99,1%
Tunjuelito	50.865	3,3%	32.365	63,6%
Bosa	98.172	6,4%	91.153	92,8%
Kennedy	213.644	13,9%	86.526	40,5%
Fontibón	67.46	4,4%	4.891	7,3%
Engativá	172.749	11,2%	19.313	11,2%
Suba	169.252	11,0%	58.172	34,4%
Barrios Unidos	36.566	2,4%	ND	ND
Teusaquillo	22.494	1,5%	ND	ND
Los Mártires	21.15	1,4%	1.148	5,4%
Antonio Nariño	22.546	1,5%	1.795	8,0%
Puente Aranda	62.278	4,0%	193	0,3%
La Candelaria	6.389	0,4%	4.234	66,3%
Rafael Uribe Uribe	86.506	5,6%	41.730	48,2%
Ciudad Bolívar	164.200	10,7%	155.202	94,5%
Total	**1.540.798**		**710.616**	

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, SED.

El sistema educativo de Bogotá está conformado por la oferta del sector público y privado desde el grado cero hasta el grado undécimo. En 2002 atendió 1.513.328 niños y jóvenes, lo que representó el 98.2% de niños en edad escolar, de los cuales 54% fueron financiados por el Distrito según diferentes modalidades (véase Tabla 9).[10] Adicionalmente a los directamente atendidos por el sector oficial, la administración Peñalosa introdujo el sistema de concesiones, que consiste en ofrecer educación pública en instalaciones públicas administradas por particulares de reconocida idoneidad, cuyos gastos son financiados por la Secretaría de Educación Distrital, con el objetivo de mejorar la calidad de la educación. En esta modalidad se han atendido particularmente jóvenes beneficiarios con fo-

calización en los niveles 1 y 2 de Sisben, habiendo cubierto en el año 2003 a cerca de 23.000 jóvenes. Otra modalidad utilizada con el fin de ampliar la cobertura aprovechando la infraestructura disponible, es la de subsidiar niños para que puedan estudiar en colegios privados, este programa cubrió en el 2003 a unos 115.000 beneficiarios. La matrícula oficial según la estrategia de atención se distribuyó de la siguiente manera:

Tabla 9
Matrícula oficial según estrategia Bogotá 2003

Tipo de estrategia	Población atendida
Sector oficial	860.859
Instituciones educativas	722.963
Concesión	23.109
Subsidio	114.787

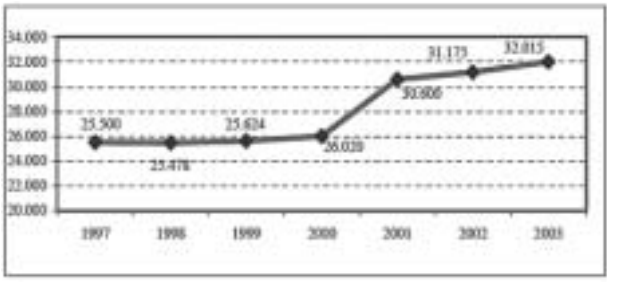
Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, cálculos Subdirección de Análisis Sectorial; SED, con base en Sistema de Matrícula

9.6. Educación Inicial

Bogotá tiene actualmente una demanda potencial por atención a niños y niñas menores de 5 años con NBI de 154.755 cupos. Como parte de la estrategia de protección a la niñez el Dabs puso en marcha el Proyecto "Mundos para la Niñez de 0 a 5 años: Educación Inicial" cuyo objetivo es promover espacios de acogida y socialización que garanticen a niños y niñas su protección, el desarrollo de la identidad y el ejercicio de sus derechos fundamentales para garantizar su participación en la construcción de ciudad. Las modalidades de atención a los niños y niñas entre 0 y 5 años son los jardines infantiles, casas vecinales, Alianzas Amigas de la Niñez y Acciones Solidarias (modalidad que va dirigida a los niños de los hogares comunitarios del ICBF).

En el periodo comprendido entre 1997 y 2003 la cobertura de educación inicial se ha incrementado en un 24.%, equivalente a 6520 nuevos cupos (Gráfico 11), pasando de 25.500 a 32.015. El salto mayor se dio en el 2001. Actualmente el ICBF y el Dabs cubren más del 90% de la población de 0 a 5 años con NBI de Bogotá; en el 2002 el DABS y el ICBF atendieron a 142.341 niñas y niños de un total de 154.755 con NBI.

Ilustración 6
Avances de cobertura de educación inicial DABS



Fuente: Subdirección de Planeación DABS.

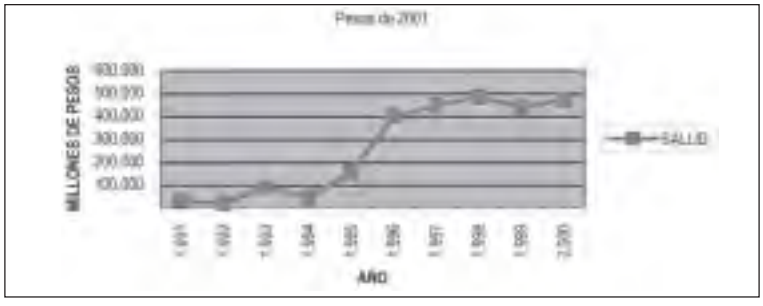
9.7 Incremento en la inversión en salud

El sistema de salud colombiano y por ende el de Bogotá, fue sometido a comienzos de los años 1990 a importantes reformas,[11] cuyos efectos más significativos fueron la descentralización en los sistemas territoriales en los esquemas de dirección y salud pública, la descentralización "empresarial de los hospitales" y el impacto del mercado en los procesos de aseguramiento y prestación, como consecuencia del cambio del esquema de subsidios, que pasó del subsidio a la oferta en servicios de salud, a un sistema de subsidio a la demanda.

La Secretaría Distrital del Salud[12] (SDS) es la entidad encargada de dirigir y conducir la salud en el territorio de Bogotá, así como de ejecutar la política sectorial de salud en el marco de la aplicación de las leyes y reglamentos sobre descentralización y seguridad social en salud. Además debe crear las condiciones de acceso de la población a los servicios de salud, como un servicio público a cargo del Estado, con el concurso de los diferentes actores del sistema. También, debe garantizar el Plan de Atención Básica (PAB) a la población del Distrito Capital.

Las transferencias de la Nación, más el esfuerzo de las diferentes administraciones, ha permitido que la inversión distrital en materia de salud haya crecido de manera significativa a partir de 1995 (Ilustración 6), con énfasis en la atención a la población más pobre y vulnerable y ampliando la cobertura gracias al régimen subsidiado.

Ilustración 7
Inversión en salud en Bogotá 1991-2000



Fuente: Elaborado por los investigadores con base en la información de la Secretaría de Hacienda Distrital. Alcaldía de Bogotá 2001

En cuanto a afiliación en salud, los indicadores reflejan un avance representado en que el 77% de la población en Bogotá está afiliada a uno de los dos regímenes de salud. Con relación al número de afiliados al Régimen Subsidiado se encuentra que en los tres últimos años se afiliaron 257.159 personas adicionales, para un total de 1.314.079 afiliados en 2003 (Tabla 11).

Tabla 10
Cobertura de seguridad social en salud

Población	2000	2001	2002	2003
Población total	6.437.842	6.573.290	6.712.247	6.865.997
Afiliados R. subsidiado	1.046.920	1.216.970	1.292.259	1.314.079
Afiliados R. contributivo	3.539.182	3.713.214	3.383.441	3.825.490
No asegurados	1.851.740	1.643.106	2.036.547	1.726.428

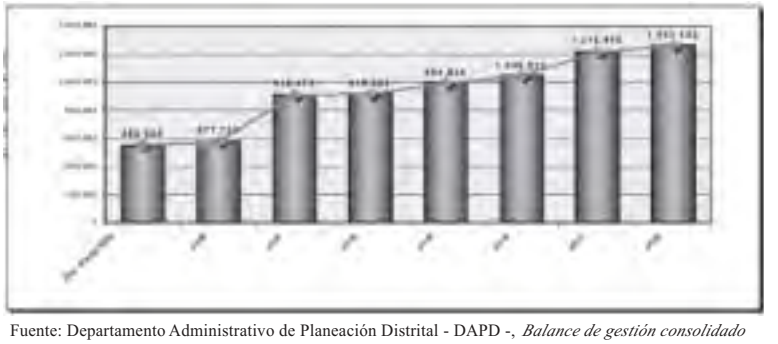
Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Salud, Bases de datos compensadas actualizadas 2002-enero 2003.

A 31 de diciembre de 2002 los afiliados al régimen de la seguridad social en salud[13] en Bogotá fueron casi 4,9 millones (73% del total de la población). De éstos, el 69% fueron afiliados al régimen contributivo compensado; el 27% fueron afiliados al régimen subsidiado de la seguri-

dad social en salud y el 4% a regímenes especiales. En consecuencia, existen cerca de 1,8 millones de personas no afiliadas a ninguno de los regímenes, población que de acuerdo con la lógica del sistema de seguridad social debería estar afiliada. A la vez, de acuerdo con las estimaciones realizadas por la Dirección de Aseguramiento de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, con base en encuestas del Sisben, se estimó que, en diciembre 2002, el total de vinculados al sistema fue de 1.216.143 así: 55.817 en el nivel 1 del Sisben, 637.301 en el nivel 2 y 523.025 en el nivel 3.

En la ilustración 7 se puede apreciar el incremento evidente de los afiliados al régimen subsidiado de salud, que se ha dado a partir de 1997.

Ilustración 8
Afiliados al régimen subsidiado en Bogotá, diciembre 1997-2002



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD -, *Balance de gestión consolidado 2002*, de marzo de 2003.

Como lo indica el informe de la Secretaría de Hacienda, sobre el período 2001-2003, el avance observado en materia de coberturas de la seguridad social en salud ha sido resultado del trabajo liderado por la Secretaría de Salud a través de proyectos como "Aseguramiento y Prestación de Servicios de Salud a la Población Pobre y Vulnerable" y "Cultura de Afiliación en Salud". A través del primer proyecto se buscaba dar continuidad a los afilados al régimen subsidiado y promover la afiliación de nuevas personas, la prestación de servicios de atención ambulatoria, servicios de urgencias, egresos hospitalarios y tratamientos orales terminados. El proyecto "Cultura de Afiliación en Salud" orientaba sus esfuerzos a fo-

mentar la afiliación al régimen subsidiado a través de subsidios parciales.

Las localidades con menores porcentajes de cobertura, frente a la población clasificada en Sisben I son las de Usaquén, Suba, Los Mártires, Puente Aranda y Santa Fe. Con menor cobertura del Sisben II son las de Usaquén, Barrios Unidos, Teusaquillo, Engativá, Santa Fe y Usme. En general, los porcentajes de coberturas del Sisben II son similares, con excepción de Suba que tiene una cobertura de 77% y Sumapaz cuya afiliación es mayor a la población identificada en este nivel (Tabla 12).

Tabla 11
Cobertura del régimen subsidiado de salud por nivel Sisben y localidad (2002)

	Total	Nivel Sisben I		Nivel Sisben II		Sin
Localidad	**Afiliados**	**Total**	**% Pob.**	**Total**	**% Pob.**	**clasificar**
Usaquén	39.750	2.867	55,3%	36.735	43,6%	148
Chapinero	10.487	1.445	72,4%	8.962	49,1%	80
Santa Fe	48.074	3.513	63,3%	44.158	51,6%	403
San Cristóbal	98.062	5.154	71,4%	92.592	58,4%	316
Usme	124.087	13.494	67,6%	110.072	52,3%	521
Tunjuelito	40.613	663	80,3%	39.801	56,1%	149
Bosa	110.387	3.774	67,1%	102.747	54,7%	3.866
Kennedy	103.652	4.782	61,9%	98.569	57,0%	301
Fontibón	26.446	577	65,5%	25.730	52,7%	139
Engativá	59.293	1.196	71,3%	57.973	50,36%	124
Suba	91.591	2.720	56,3%	88.559	76,9%	312
Barrios Unidos	15.083	488	42,6%	14.404	49,5%	191
Teusaquillo	911	54	63,5%	857	49,9%	0
Los Mártires	14.673	735	56,9%	13.915	54,7%	23
Antonio Nariño	8.952	144	72,4%	8.744	59,5%	64
Puente Aranda	17.093	824	57,1%	16.208	54,5%	61
La Candelaria	7.629	315	68,9%	7.313	58,5%	1
Rafael Uribe Uribe	88.423	4.467	74,5%	83.496	61,1%	460
Ciudad Bolívar	212.319	25.707	66,3%	184.723	55,6%	1.889
Sumapaz	2.701	1.87	65,7%	749	**169%**	82
Sin clasificar	21.371	1.47	…	19.419	…	482
Total	**1.141.597**	**76.259**	**65,8%**	**1.055.726**	**54,0%**	**9.612**

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Salud Distrital - SSD y Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD.

La cobertura en vacunación ha alcanzado niveles que fluctúan entre el 70% y el 82% para niños menores de un año, según tipo de vacunas; en nutrición a la población infantil se ha trabajado mediante dos líneas de reacción: la primera, consiste en ofrecer un suplemento de nutrientes a niños y gestantes que se encuentran en situación de vulnerabilidad; la segunda, consiste en generar un cambio en los hábitos alimentarios que contribuya a una vida saludable en los lugares que frecuentan los niños, entre ellos los colegios públicos y privados. El número de niños y gestantes de la ciudad con suplemento de nutrientes llegó en 2002 a 178.967. En estas áreas, aunque se ha mejorado, no se han alcanzado los niveles esperados.

9.7 El impacto de la inversión social

El objetivo de este capítulo fue mostrar cómo el incremento de la inversión social en el período 1995-2003 ha contribuido a mejorar la calidad de la vida, en particular en sectores marginales de la ciudad, e incide de esta manera sobre la mejora de contextos que pudieran ser propicios para la creación de comportamientos desviados o criminales.

La inversión social pura, como se ha descrito en este capítulo, ha tenido importantes resultados en materia de calidad del servicio, como lo refleja la continua reducción de las tasas de mortalidad materna, de mortalidad de menores de cinco años por enfermedad diarreica aguda e infección respiratoria aguda. Las tasas de mortalidad por 100.000 habitantes por causas como la neumonía y las enfermedades diarreicas han descendido de manera notable: la tasa de mortalidad por neumonía, en niños menores de 5 años, bajó entre 1998 y 2001 de 82,1 a 32,4 y la tasa de mortalidad por enfermedades diarreicas bajó de 57,7 en 1986 a 7,2 por 100.000 habitantes en 2001.[14]

En cuanto a reducción de la pobreza, a primera vista, los incrementos en la inversión pública distrital no han arrojado los resultados esperados (Tabla 13). Durante el lapso comprendido entre 1990 y 2000, y según el mismo Departamento Administrativo de Planeación Distrital, "el fenómeno de pobreza", medido como el porcentaje de población en condiciones de pobreza por el criterio de Línea de Indigencia (LI) y la Línea de Pobreza (LP), ha mostrado una tendencia a incrementarse en Bogotá a

lo largo de la década de los noventa. En el período 1991-2000, el número de personas pobres ha aumentado en un 76,9 %, que equivale a 1.388.188 personas adicionales en situación de pobreza por carecer de ingresos para satisfacer la adquisición de la canasta de alimentos (LI) y la canasta de bienes básicos. Este aumento puede ser explicado por el incremento del desempleo y los empleos de mala calidad a partir de la recesión de 1999, los cuales afectaron los ingresos de los hogares bogotanos.

Tabla 12
Número de personas y porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza (LP) y de la línea de indigencia (LI) Bogotá, 1991-2000

Año	Población total	Población pobre	Porcentaje	Población en miseria	Porcentaje
1991	4.828.065	1.804.982	37%	ND	ND
1992	4.917.219	2.287.441	47%	536.536	11%
1993	5.034.111	2.136.649	42%	387.710	8%
1994	5.138.946	2.080.491	40%	377.744	7%
1995	5.244.185	2.099.905	40%	398.769	8%
1996	5.867.697	1.406.811	24%	272.939	5%
1997	6.028.380	1.267.221	21%	185.689	3%
1998	6.179.316	2.499.380	40%	552.455	9%
1999	6.212.625	2.547.715	41%	617.805	10%
2000	6.437.842	3.193.170	50%	959.238	15%

Fuente: DANE, *Encuesta nacional de hogares*. DNP, *Sistema de estadísticas sociales*. Cálculos: DNP.

En el mismo período observado (1991-2000), la población de Bogotá creció en un 33%, equivalente a 1.609.777 de habitantes (incluidas las migraciones hacia la ciudad)[15] lo cual comparado con el aumento de personas pobres equivalente al 77%, (1.388.188) para el mismo período, implica que el número absoluto de pobres se incrementó en una cifra cercana al aumento de la población.

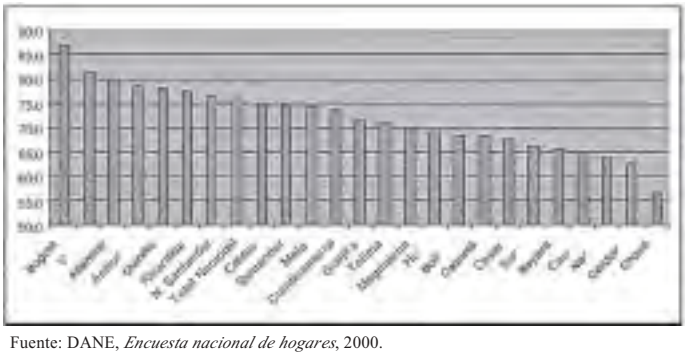
La intervención concertada de las entidades del Distrito ha conseguido mejorar, especialmente desde 1995, las condiciones de vida de la población, como lo muestra la evolución del Índice de Condiciones de Vida (ICV),[16] que es un indicador de bienestar utilizado desde 1993 en

el país.[17] Para el período 1993-2000, el índice ICV incrementa progresivamente de 84,4 a 86,9. Esto implica entonces una relativa mejora en la calidad de vida de la población, no obstante las dificultades económicas experimentadas durante la segunda parte de la década de los noventa.

En cuanto a la situación de Bogotá con respecto a los diferentes índices de medición relacionados con la situación socioeconómica de la población tenemos los siguientes:[18] la medición para Bogotá del índice de NBI[19] en 1998 era del 12,7% de la población,[20] contra un Índice Nacional de 25,9%, mostrando una mejoría con respecto a la primera vez que se midió en la ciudad: 23,5% en 1985. Es sin embargo una medida que arroja grandes paradojas, pues una lectura relativa o mejor comparativa, diría que Bogotá es la región con el más bajo índice de pobreza del país, pero otra lectura (en términos absolutos) indicaría que Bogotá es la región tanto con el mayor número de pobres, como con el mayor número de no pobres, o sea: con el mayor número de personas con Necesidades Básicas Satisfechas y sin Necesidades Básicas Insatisfechas. Pasando a otro criterio de medición, Bogotá tiene de lejos el mejor índice ICV del país, por lo menos en comparación con los índices por Departamento, aunque comparaciones con ciudades como Medellín y Cali serían más relevantes (veáse ilustración 8 y tabla 14). Finalmente, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) también sitúa a Bogotá por encima del promedio nacional y nacional urbano.[21]

Ilustración 9

Comparativo departamental del índice de condiciones de vida (ICV), 2000



Fuente: DANE, *Encuesta nacional de hogares*, 2000.

Tabla 13
Índice de Condiciones de Vida - ICV Bogotá 1993-1999

Año	ICV
1993	84,4
1996	86,2
1997	86,5
1998	87,7
1999	86,6
2000	86,9

Fuente: Misión de Apoyo a la Descentralización y Focalización de Servicios, DNP.

Con base en la información contenida en el presente capítulo, es evidente que durante el período comprendido entre 1995 y 2003, las administraciones distritales lograron fortalecer la inversión social en educación y salud, focalizándose en la población de escasos recursos, básicamente debido al cumplimiento de sus compromisos con los lineamientos trazados en los planes de desarrollo respectivos, y a los programas adelantados por las diferentes instituciones distritales: Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Gobierno, y a dependencias como el DABS, el Departamento Administrativo de Acción Comunal y al Idipron.

9.8 Conclusiones

Es común suponer que en una ciudad grande como Bogotá los índices de criminalidad muestren una correlación evidente con los índices de pobreza y desempleo. Sin embargo, y como ya se explicó en el Capítulo 2, las tendencias observadas para el período 1995-2003 van contra esa idea, ya que incrementos en los índices de desempleo (véase Capítulo 3), por ejemplo, estuvieron acompañados por un descenso en las tasas de criminalidad. De acuerdo con nuestra visión, los alcaldes Mockus y Peñalosa han mostrado que con incrementos focalizados en la inversión social y una gestión integral orientada a crear una ciudad más solidaria, más equitativa y más segura, puede ser posible neutralizar el impacto negativo que sobre la seguridad pueden llegar a tener incrementos en pobreza y desempleo. Las políticas distritales han logrado mitigar la

crisis de empleo con sus esfuerzos exitosos no solamente en el campo de la inversión social per se, sino con la mejora en la calidad de la vida como resultado de los avances en la cultura ciudadana y la seguridad, efecto de inversiones y políticas muy bien adaptadas a las necesidades de la gente.

Los alcaldes de Bogotá (1995-2003) fueron conscientes de las complejas relaciones entre los temas de seguridad y los de pobreza, tanto en zonas céntricas como en áreas periféricas de la ciudad, caracterizadas por altos índices de marginalización social, económica e institucional. El aumento en cobertura y el mejoramiento de calidad en los sectores de salud y educación, al igual que los programas de legalización de la propiedad y la ampliación de servicios básicos en los barrios pobres fueron expandidos y focalizados mejor. Aunque resulta difícil de medir el impacto directo en la reducción del crimen de los programas de mejoramiento en el acceso a servicios públicos, legalización de propiedades, mejoramiento del sistema educativo y de salud, sin duda dichos programas han contribuido a dar sostenibilidad a políticas de seguridad más puntuales. Por ejemplo, la introducción de la policía comunitaria es difícilmente aceptada como una prioridad en zonas urbanísticas degradadas, si ésta no va acompañada de instalaciones y programas educativos y sociales, así como con la ampliación de la oferta en espacio público verde y deportivo.

Con base en la información contenida en el presente capítulo, es evidente que durante el período comprendido entre 1995 y 2003, las administraciones distritales lograron fortalecer la inversión social en educación y salud, al centrarse en la población de escasos recursos, básicamente debido al cumplimiento de sus compromisos con los lineamientos trazados en los planes de desarrollo respectivos y a los programas adelantados por las diferentes instituciones distritales: Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Gobierno, y a dependencias como el DABS, el DACCD, al Idipron, entre otras.

La Administración Distrital reconoció que la violencia, el crimen y los accidentes de tránsito generaban en las familias de bajos recursos, que eran victimizadas por estos hechos, excesivos costos en términos de pérdida de empleo e ingresos, debidos a incapacidad física o, más aún, debidos a la pérdida de la vida misma. Antes que considerar que la po-

breza genera inseguridad, los alcaldes Mockus y Peñalosa asumieron que es la inseguridad la que produce la pobreza. En este sentido, centraron sus políticas en las situaciones de inseguridad generadas en los barrios más pobres, contra la idea generalizada de que la inseguridad afecta principalmente a los barrios y áreas más ricas de una ciudad.

A través del mapeo de la criminalidad en Bogotá, realizado por el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD), en 1995, la Administración logró identificar zonas geográficas muy afectadas por la inseguridad, como Ciudad Bolívar.

Los jóvenes han sido más duramente afectados por la crisis, en particular en términos de desempleo. Sin embargo y adicionalmente a las tendencias demográficas de envejecimiento (véase Capítulo 2), nos parece que las políticas distritales focalizadas en la juventud, como la dotación en materia de recreación, deportes e infraestructura; la implementación de programas de desmarginación, de cultura ciudadana y de atención a jóvenes en riesgo; la inversión social en educación y salud, e iniciativas de la policía comunitaria –todas ampliamente descritas en el resto de este libro–, también han logrado mitigar el impacto de la crisis sobre los jóvenes y han generado disminuciones, en lugar de incrementos, en las tasas de criminalidad juvenil.

Bogotá ha logrado reducir sus tasas de criminalidad durante un período marcado por la peor crisis económica del país en los últimos sesenta años, con tasas de desempleo y pobreza crecientes en la ciudad. El éxito de Bogotá en políticas de seguridad –y del país en general– parece mostrar que las correlaciones entre el crimen y la pobreza vienen invirtiéndose por el buen desempeño institucional, tanto en el ámbito local como en el ámbito nacional, de manera que una situación de pobreza o crisis económica no necesariamente ha implicado más inseguridad.

Notas capítulo 9

1 Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, *La revolución pacífica,* Bogotá, 1991, citado en el Conpes Social 022 de enero de 1994.

2 *Ibid*.

3 Esta ley fue modificada posteriormente mediante: Acto Legislativo 01 del 2001 y la Ley 715 del 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la

Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

[4] Conpes Social 022 de enero de 1994.

[5] La ficha Sisben considera los factores vivienda, servicios, capital humano y demografía, y las variables características de las paredes y pisos, acceso a servicios públicos, educación, seguridad social, ingreso, características demográficas (composición y edad de los miembros de la familia) y hacinamiento.

[6] "Atención a grupos vulnerables: podrán establecer programas de apoyo integral a grupos de población vulnerable, como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar". Ley 715 de 2001, artículo 76, numeral 11.

[7] Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, Foro de Pobreza y Redistribución de Recursos, Bogotá, 2001.

[8] De acuerdo con el Decreto 1421 del 21 de julio de 1993. Dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, *Diario Oficial*, No. 40958, 22 de julio de 1993.

[9] Secretaría de Educación Distrital, http://www.sed.edu.co, 2003.

[10] Bogotá concentra el 14% de la matrícula total de educación básica y media del país, el 10% de la matrícula pública y el 33% de la privada. DANE, *Encuesta nacional de hogares,* citada por SED, http://www.sed.edu.co, 2003.

[11] Mediante las leyes 10 de 1990, 60 de 1993 y 100 de 1993.

[12] Secretaría Distrital de Salud, http://www.sds.gov.co.

[13] Departamento Administrativo de Planeación Distrital - DAPD, *Balance de gestión consolidado 2002*, de marzo de 2003. Disponible en htt://www.dapd.gov.co, 2003.

[14] Informe de la Secretaría de Hacienda Distrital, Bogotá 2001.

[15] "Mientras que en 1993 por primera vez la ciudad tuvo más nacidos que migrantes, en el 2003 esta proporción ya superaba el 60%". Revista *Semana*, diciembre 2003, citando *Encuesta de hogares Bogotá*, DANE-DADP, 2003.

[16] Según metodología desarrollada por la Misión de Apoyo a la Descentralización y Focalización de Servicios DNP, el ICV se elabora basándose en factores como escolaridad, hacinamiento, calidad de la vivienda y acceso a servicios públicos básicos. Se viene aplicando desde 1993. DAPD, *Tendencia de la pobreza en Bogotá*, 2001.

[17] Éste se construye basándose en factores como escolaridad, hacinamiento, calidad de la vivienda y acceso a servicios públicos básicos, y varía entre 0 y 100.

[18] Reyes Morris, Víctor, *Sobre la pobreza en Bogotá*, 2003, disponible en http://www.univerciudad.net/e_anteriores/011. Véanse también algunos intentos de elaboraciones propias de medición, como los de Óscar Fresneda y Diego Yepes.

[19] El NBI es un conjunto de cinco indicadores, tres relativos a la vivienda, otro sobre inasistencia escolar y otro sobre alta dependencia económica. Fue adoptado como medida oficial en Colombia en la década de los ochenta y constitucionalmente se adoptó en 1991, entre otros, como un criterio de focalización para determinadas transferencias presupuestales. El NIB se utiliza hoy como complemento de otros índices como el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el Índice de Calidad de Vida (ICV).

[20] Departamento Nacional de Planeación (DNP).

[21] "Un análisis con cifras de 1998, ubica a Bogotá por encima de países como Uruguay, Costa Rica, México, Brasil, entre otros, y por debajo tan sólo del promedio de países clasificados como de desarrollo humano alto: Barbados, Bahamas, Argentina, Antigua y Barbuda y Chile. En cuanto a ciudades latinoamericanas, Bogotá registra un IDH menor que Santiago de Chile y muy similar al de Caracas". Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, Foro de Pobreza y Redistribución de Recursos. Bogotá, 2001.

Capítulo 10

POLÍTICAS DISTRITALES PARA ATENDER POBLACIÓN VULNERABLE (1995-2003): HABITANTES DE LA CALLE, PANDILLEROS Y TRABAJADORAS SEXUALES

Almuerzo de integración jóvenes "trapecistas" del Idipron con policía, 2003.

Niño habitante de la calle, 2003.

Antanas, ¡ya tengo cédula!
Grito de un habitante de la calle en la zona del Cartucho,
cuando vio pasar al alcalde electo Antanas Mockus
(diciembre de 1999).

INTRODUCCIÓN

Este capítulo describe la ampliación y profesionalización de las políticas distritales de atención a población vulnerable durante el período 1995-2003, en particular las del Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) y el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron). Estas dos instituciones distritales atienden a personas consideradas como vulnerables e incentivan procesos de integración a la sociedad y de formación integral, para que logren empezar a superar sus condiciones de marginalización y a recuperar sus derechos fundamentales de vivienda, alimentación, educación, salud, recreación y empleo.

Las primeras secciones del capítulo muestran cómo el DABS y el Idipron han fortalecido, durante el período mencionado su trabajo con diferentes grupos de habitantes de la calle: el Idipron atiende a la población entre 8 y 22 años y el DABS, a los habitantes de la calle y a indigentes adultos mayores de 22 años. Adicionalmente, se describe cómo el DABS ha venido involucrándose en atender a la niñez en situación precaria (hasta los siete años), así como a las trabajadoras sexuales, mientras que el Idipron ha buscado atender a pandilleros delincuentes y no delincuentes (los últimos a veces llamados parcheros).[1]

Otra sección del presente capítulo está dedicada al programa Misión Bogotá. En ésta se analiza su carácter innovador en la oferta de asistencia a los habitantes de la calle, jóvenes en riesgo y otros grupos de población vulnerable, en relación con el tema de seguridad en el espacio público. También mostramos cómo estas políticas y programas específicos se relacionan con un paquete de programas y políticas distritales mucho más amplio, diseñado para la población vulnerable y desarrollado sobre el mismo período por otras instituciones distritales como la Secretaría de Gobierno Distrital, la Secretaría de Educación, el

Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito (DAACD), el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) y la Unidad Coordinadora de Prevención Integral (UCPI).

10.1 ¿Quiénes son los habitantes de la calle en Bogotá?

Para fortalecer y concentrar mejor la atención a los habitantes de la calle, el Idipron y el DABS mejoraron, durante las administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, la calidad y frecuencia de sus diagnósticos, y con ello generaron un mejor conocimiento del tamaño del problema y de las características de esta población. Esto permitió adaptar las políticas a la demanda y lograr una mejor focalización.

Los habitantes de la calle son personas, niños o adultos, que utilizan la calle como único espacio y medio de supervivencia, lo que en algunas situaciones los convierte en nómadas urbanos o en lo que en ciudades como París llaman *clochards* o *sans domicile fixe* y en Nueva York o Washington, *homeless people*. Son individuos que, en la mayoría de los casos, han roto con sus vínculos familiares y sociales, y que han construido una cultura alterna a partir de sus propios valores, utilizando estrategias de supervivencia por fuera de los esquemas legales de la sociedad, como venta y consumo de alcohol y drogas, prostitución o explotación sexual. Por todo lo anterior, se presentan altos índices de deterioro físico y mental. La particularidad de la situación bogotana –y en general de ciudades colombianas y de América Latina que confrontan este problema– es que una parte significativa de los habitantes de la calle son menores de 18 años, a tal punto que existe una palabra para ellos: *gamines*, mientras que en París y Nueva York sus *homeless* y *clochards* o *sans domicile fixe* siempre son adultos, sin que el problema de los gamines exista como tal, ya que institucionalmente no es permitido y la población menor de edad es rápidamente atendida. En Bogotá, lugares frecuentados por habitantes de la calle, incluso gamines, son en general percibidos como inseguros, ya que se les asocia con la mendicidad, agresividad, riesgos de hurtos violentos, así como con degradación urbana.

En Bogotá, según mediciones realizadas por Idipron, la población de habitantes de la calle se ha incrementado durante el período aquí considerado de 4.515 en 1997, a 7.817 en 1999, y de 10.477 en 2001.[2]

La población de habitantes de la calle se caracteriza por ser en un alto porcentaje masculina (82%), mayor de edad (casi el 75% son mayores de 22 años) y por concentrarse en el centro de Bogotá, en las localidades de Santa Fe, Mártires, Chapinero, Usaquén y Puente Aranda[3]. La mitad de esta población ha nacido en Bogotá y el resto proviene, particularmente, de Cundinamarca (18%) y de Antioquia (20%). El 14% no tiene ninguna educación, casi el 50% afirma tener algún grado de instrucción primaria, la tercera parte posee algún grado de secundaria y un 3% afirma haber tenido educación superior. El 56% lleva más de seis años en la calle, mientras que el resto es equitativamente distribuido sobre categorías que van de menos de uno a cinco años de vida en la calle.

Los motivos que aducen para estar viviendo en la calle se relacionan esencialmente con problemas familiares, influencia de las malas amistades, pérdida de la familia y desplazamiento forzado por causa de la violencia de los grupos armados ilegales. El 75% se dedica a reciclar y a pedir limosna; otros se dedican a limpiar vidrios, cuidar automóviles, tocar llantas (para comprobar si tienen suficiente aire) y a acarrear ('zorrero'),[4] y cerca del 7% aparentemente se dedica a robar. El 20% afirma no consumir drogas ilícitas, mientras que el 40% consume bazuco;[5] el 20%, marihuana; el 8%, bebidas alcohólicas, y el 6%, pegante.[6]

Otra encuesta indica que la participación de hombres jóvenes entre los 9 y 21 años de edad es mayoritaria, y que provienen en un 93% de familias que llevan más de cinco años de residencia en Bogotá, lo que iría contra la idea de que buena parte de esta población es el resultado del desplazamiento forzado. Un 43% no adelanta o ha adelantado estudios secundarios, y el 34% proviene de una situación de vivienda marcada por condiciones de hacinamiento, esencialmente en Casucá, Bosa, Ciudad Bolívar y zona Centro. Casi la mitad de los jóvenes vive con su grupo familiar completo, y en un 37% de los casos los jóvenes deben contribuir a la economía familiar. Un 24% ha abandonado su casa de manera permanente, y se quedan en casas de parientes, amigos, vecinos o en la calle.

El número de cambuches, es decir, de muy rudimentarias viviendas hechas de cartones, trozos de madera, telas, costales, plásticos o cualquier otro material para protegerse del frío y la lluvia, también se ha incrementado en la ciudad, de 540 (diciembre de 2001) a 710 (ju-

nio de 2003). Esto implica un aumento de unas 2.600 personas a cerca de 3.500 personas que vide en cambuches, aunque la cantidad de habitantes por cada uno de éstos puede variar según el sector de la ciudad donde se ubiquen.

Por último, es relevante mencionar que según datos aportados por el DABS, un 35% de la población carcelaria recluida en la Cárcel Distrital, en el reclusorio para mujeres de El Buen Pastor y en las cárceles de la Modelo y la Picota son habitantes de la calle. Hay indicaciones de que al interior de estos centros, estas personas se encuentran en situación de desprotección y abuso por parte de los reclusos más fuertes y organizados dentro de dichas instituciones.

10.2 ¿Quiénes son los pandilleros en Bogotá?

En cuanto a la carrera delincuencial juvenil, se puede distinguir en Bogotá, como en otras ciudades de Colombia y el mundo, diferentes categorías de jóvenes según el momento de su vida en el que han entrado a actividades delictivas, así como el tipo de actividades ilegales en las cuales se involucran.[7] En Bogotá, como en otros horizontes, el grupo que empieza antes de la adolescencia –muchas veces por falta de supervisión familiar– es mucho más pequeño que el grupo que entra durante la adolescencia, cuya incursión en la carrera delincuencial está influida por factores como la presión de los amigos o de pares (en algunos casos de sus mismas familias), falta de supervisión o de relación con ejemplos positivos, exposición a comportamientos delincuenciales, falta de oportunidades, entre otras. Pero la contribución a la delincuencia por parte del primer grupo –es decir, de los que entran temprano y mantienen los comportamientos delictivos– parece ser mucho más amplia que la del segundo grupo.

Para mejor entender el problema de la población pandillera en Bogotá, el Idipron realizó, junto con el IDCT en 2003, un ambicioso estudio titulado "Características, dinámicas y condiciones de emergencia de las pandillas en Bogotá"[8] que incluyó entrevistas estructuradas a miembros de 275 pandillas, de manera que representa, sin duda, el estudio más serio jamás realizado sobre pandillas en Bogotá.[9] Los

resultados del estudio indican, según su autor, que se puede calcular que en Bogotá y Soacha –municipio vecino completamente urbanizado en el suroccidente de Bogotá, y que se confunde con la localidad de Ciudad Bolívar– hay una población de aproximadamente 12.000 pandilleros y 700 pandillas, y que su contribución a la agresividad, delincuencia y criminalidad en la ciudad parece ser considerable. Algo menos que el 15% se ubicará en Soacha. Dado el tamaño del fenómeno, es evidente la importancia del Idipron y de su fortalecimiento institucional sobre el período 1995-2003, ya que es la única oferta concreta en este campo. Aunque entre los 12.000 pandilleros hay un grupo que ha cruzado la frontera del aparente no retorno, de los cuales el Idipron mismo reconoce que es casi imposible motivarlos a participar o sosternerlos en sus programas de resocialización, el resto de este grupo estaría, según esta misma institución, interesado en participar en los programas IDIPRON, ya que aprecian la oferta alimentaria, educativa y de oportunidades laborales del Instituto, así como el ambiente de aceptación e invitación a la autodisciplina que encuentran en estos centros.

Un estudio de 1999,[10] concluyó que las actividades preventivas en Bogotá tienen que focalizarse en la generación de oportunidades alternativas para los adolescentes, tanto de empleo como educativas y de recreación y deporte, y que éstos debían ser confrontados con modelos de roles adultos positivos y de supervisión, ya que muchas veces no los encuentran en su entorno cotidiano. Además, indican que "en otros países, programas que presentan alternativas como deporte, proyectos comunitarios o actividades sociales han tenido resultados mixtos, pero tienden a tener un impacto positivo cuando las actividades son estructuradas".[11] Como veremos, el IDIPRON ha hecho exactamente esto.

10.3 El Idipron: protección a jóvenes habitantes de la calle y pandilleros

El Idipron fue creado en 1967,[12] y presta atención integral a niños y jóvenes vulnerables de 8 a 22 años de dos tipos: (i) indigentes y habitantes de la calle y de zonas pobres y marginadas, muchos de ellos involucrados en problemas de droga, deserción escolar y delincuencia, y (ii) jóvenes

pandilleros (o 'trapecistas', como los llama el Idipron), siempre y cuando no estén judicializados.[13] El padre Javier de Nicoló ha sido director del Idipron desde 1967 hasta el día de hoy (2004), lo que implica la continuidad de un modelo de intervención con reconocida legitimidad.

La particularidad del Idipron es que las personas atendidas, incluso los jóvenes pandilleros, recurren voluntariamente a sus programas.Nadie es enviado por orden judicial, todos pueden salir de los programas cuando quieran. Entre los jóvenes pandilleros atendidos por el IDIPRON pueden encontrarse –y de hecho se encuentran– aquellos que han incurrido en delitos graves, pero que no han sido judicializados o que se encuentran en procesos prejudiciales (entre éstos figuran jóvenes vinculados con bandas y pandillas).

El Idipron opera basándose en una filosofía de recuperar la dignidad, el respeto y las capacidades de los más débiles de la sociedad, ofreciéndoles un proceso en el que puedan adquirir una serie de herramientas y habilidades sociales.[14] El período 1995-2003 ha visto el mayor crecimiento del IDIPRON en su vida institucional. Además, su misión fue precisada en términos de "promover la formación integral del niño y del joven de la calle, y desarrollar acciones preventivas del fenómeno callejero que afecta a la población joven en situación de vulnerabilidad", mientras afinaba sus métodos, a fin de centrar su accionar en las causas que conducen a esta población a optar por la calle,[15] para prevenir la presencia de nuevas personas en esa situación.

Fortalezas del IDIPRON

Tal vez el aspecto más interesante (del Idipron), que convendría prolongar y profundizar, es la posibilidad que tienen quienes ingresan a sus programas de llevar a cabo un ciclo completo de formación, de mediano y largo plazo, sin excesivas presiones para lograr resultados predeterminados. En efecto, este enfoque se opone a la visión en cierta forma coyuntural y asistencialista que preside la mayor parte de los restantes programas que trabajan con jóvenes vulnerables y genera una primera recomendación básica: fortalecer las visiones de largo plazo que permitan a los jóvenes llevar a cabo y culminar exitosamente procesos de transformación que no son inmediatos. (CIDER, 2004, p. 147)

El respaldo que los alcaldes Mockus y Peñalosa dieron a Idipron para su fortalecimiento institucional fue crucial. En efecto, durante los primeros 25 años de existencia y hasta 1995, el volumen de población atendida por el Idipron se incrementó solo paulatinamente, ya que los recursos adjudicados por las administraciones anteriores no permitieron un crecimiento significativo. Esto cambia de forma radical a partir la primera administración de Mockus y durante todo el período 1995-2003, cuando el Idipron logra ampliar radicalmente su oferta, ya que tanto Mockus como Peñalosa decidieron incrementar los recursos destinados para el Instituto con miras a ampliar los servicios y su calidad. El número de población joven vulnerable atendida (habitantes de la calle y pandilleros) pasó de 1.750 personas en 1995 a 8.252 personas en 2003, es decir, se quintuplicó. Es de notar que la primera administración de Mockus amplió en 1995[16] la cobertura del Idipron de 18 hasta 22 años de edad, lo que también ha contribuido a su expansión.

La cantidad de centros Idipron aumentó de 11 a 26 en el mismo período, y esto evolucionó hacia una oferta de equipamientos y metodologías que brinda un proceso educativo y terapéutico diferenciado para jóvenes habitantes de la calle y pandilleros, y también según la fase de socialización en los cuales se encuentren. El Idipron no define períodos fijos o topes de atención, dado que las circunstancias individuales son disímiles, excepto en casos de educación formal o de capacitación para el empleo, donde los tiempos de atención son definidos. En la siguiente tabla están registrados los proyectos adelantados por el Idipron con jóvenes habitantes de la calle y pandilleros, entre 1995-2003.

Con esta ampliación se incrementó también la planta de personal tanto en el campo terapéutico con en el administrativo. Ninguna otra ciudad en Colombia ha conocido un proceso similar de ampliación de oferta de servicios a jóvenes habitantes de la calle o pandilleros. Tampoco ninguna otra ciudad en Colombia parece tener un Instituto como el Idipron, y si lo tienen, no ha logrado fortalecer la cantidad y calidad de servicios como lo hizo Bogotá durante el período 1995-2003.

Tabla 1
Atención de centros del Idipron a diferentes grupos de población

Población	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Habitantes de la calle internos	1.000	1.000	1.500	1.500	1.300	1.500	1.500	1.538	1.838	1.720
Indigentes de centros atención múltiple	600	750	1.400	1.000	1.200	1.000	1.278	1.278	1.527	1.678
Pandilleros	…	800	500	1.666	1.933	1.700	1.700	2.300	3.468	3.000
Madres de jóvenes habitantes de la calle	…	…	…	110	300	300	300	320	373	300
Ex callejeros que realicen "Operación amistad"	100	100	70	150	661	1,000	677	1.162	954	1.368
Proyecto especial empleo	50	100	70	150	661	1.000	677	1.162	954	1.368
Total	**1.750**	**2.760**	**3.529**	**4.548**	**5.516**	**5.622**	**5.577**	**6.667**	**8.252**	**8.158**

Fuente: Idipron, 2003.

10.3.1 Etapas de formación ofrecidas por el Idipron

Desde sus inicios, a finales de los en los años sesenta, el Idipron ha buscado incentivar en personas vulnerables de 8 a 18 años (22 años a partir de 1995) procesos de integración a la sociedad y de formación integral, que les permitan superar las condiciones de indigencia, desaseo y hábitos de la calle y recuperar sus derechos fundamentales de vivienda, alimentación, educación, salud, recreación y empleo. El trabajo del Idipron siempre se ha basado en una filosofía que reconoce a los niños y jóvenes de la calle como personas a quienes se debe acercar con respeto y afecto para invitarlos a considerar y escoger opciones diferentes de vida, mientras que se intenta también dignificar sus circunstancias personales.

En la medida en que las personas participan en programas Idipron de manera voluntaria y nunca a partir de una decisión judicial o policiva, una parte esencial de su metodología es una primera fase de acercamiento y conocimiento de la población vulnerable joven (habitantes de

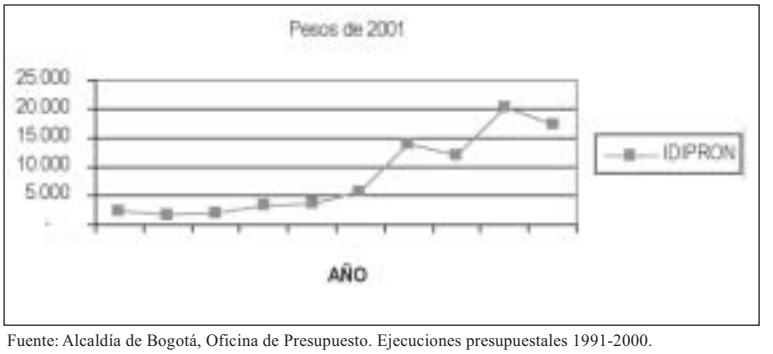
calle y pandilleros) para informarle sobre los programas que ofrece. Para este trabajo, el Idipron cuenta con un equipo de personas con capacidades especiales, que muchas veces vivieron la experiencia de la calle, y que gracias al apoyo del Idipron o de otros lograron superar esa situación. Esta primera fase, también llamada "Operación amistad", consiste en visitar cada noche 'parches' –en lenguaje coloquial, es un sitio habitual de reunión de personas amigas– u 'ollas' –sitios peligrosos, donde se expende droga, se trafica con objetos robados y habitan los delincuentes– para establecer relaciones de confianza con los niños de la calle y despertar su deseo de integrarse al programa. La "Operación amistad" se realiza a la vez en las calles, para abordar al niño que sufre la experiencia callejera, verificar su estado de abandono y motivarlo a entrar, voluntariamente, al proceso de rehabilitación, como en los clubes o 'patios', donde los responsables buscan simplemente acercarse al niño o al joven, ganarse su confianza y lograr que permanezca dentro del programa. Esta fase se entiende agotada cuando los niños y jóvenes han superado su desconfianza inicial ante la intervención institucional.

La segunda fase, llamada *de personalización,* que ya no se realiza en la calle, sino en el interior de algunos centros específicos del Idipron, tiene como objetivo que el joven se libere de actitudes antisociales adquiridas en ambientes callejeros y empiece a entender que la droga, el desaseo, el robo y las demás secuelas producidas por la vida callejera inhiben sus opciones frente a una vida digna. La tercera fase, llamada *de socialización,* incluye asesoría para la terminación de la educación primaria y la preparación para entrar al bachillerato. En este sentido, el Idipron brinda a los jóvenes un sistema educativo formal para el cual se han diseñado metodologías especiales que les permiten avanzar a su propio ritmo. Este proceso de capacitación es acompañado de un proceso de socialización con el fin de desarrollar actitudes de participación, de autogobierno y de democratización, para que el niño o joven pueda convertirse en verdadero agente de cambio. Se supone que el joven, con las destrezas adquiridas, logra integrarse a la sociedad y a un trabajo productivo.

La última fase, de reintegración a la sociedad, consiste, en primera instancia, en brindar un sistema técnico para capacitación en talleres como informática, música, cerámica, vitrales, pintura, construcción, metalmecánica, electricidad y pintura. En segunda instancia se ofrecen

talleres aun más especializados, que permiten que en un corto tiempo (ciclos de cuatro meses) el joven pueda desarrollar dos habilidades concretas de salida laboral, que le permitan ganarse dignamente la vida. Para satisfacer esta necesidad el Idipron cuenta con dos centros especializados, que tienen una capacidad cercana a los mil jóvenes cada uno, y donde funcionan los talleres temáticos. Para cada joven el Idipron diseña una serie de proyectos a través de los cuales ofrece vivienda, alimentación, vestuario, educación formal, capacitación técnica, servicios de trabajo social, instrucción musical, recreación y seguimiento para el desempeño laboral y proyectos que son financiados básicamente con recursos del presupuesto distrital. Su metodología se basa en modernos conceptos educativos orientados al tratamiento de jóvenes con problemas, como son la terapia sistémica, la teoría cognitiva y la programación neurolingüística.

Ilustración 1
Inversión atención a niños y a jóvenes habitantes de la calle (1991-2000)
(hace clic para modificar sobre la gráfica)



Fuente: Alcaldía de Bogotá, Oficina de Presupuesto. Ejecuciones presupuestales 1991-2000.

Para atender jóvenes habitantes de la calle, el Idipron dispone de varios tipos de centros para manejar el proceso de atención:

Los 2 Centros de Atención Múltiple o Los 'oasis', están situados en cercanía de los lugares más concurridos por los habitantes de la calle, y atienden al niño o joven de la calle que ya haya pasado por la primera fase

de acercamiento y conocimiento ("Operación amistad"). El oasis es un espacio en el que los jóvenes pueden recuperar condiciones mínimas de dignidad y autorrespeto: se asean, reciben una ducha tibia, lavan sus ropas y consumen alimentos. El programa del día es esencialmente desayuno, almuerzo, películas, juegos en grupo, elaboración de artesanías, lectura y charlas educativas, las cuales tienen como propósito inculcar y revivir en ellos valores. Los oasis ofrecen una serie de actividades diversas con finalidades pedagógicas para generarles confianza y respeto en ellos mismos; así como promover la tolerancia, el diálogo y la convivencia con los demás. Las actividades se caracterizan (i) por realizarse en pequeños grupos, dado el carácter solitario y desconfiado de muchos de los jóvenes, y (ii) por no ser procesos formales de terapia o de capacitación, aunque están orientados por un psicólogo y un terapista ocupacional.

Algunos de los jóvenes van al oasis diariamente, y llegan en buses del Idipron, para los cuales se reúnen a partir de las 6:30 a. m. en varios puntos de la ciudad –no siempre en condiciones físicas óptimas, debido a la dureza de la vida en la calle–. Los jóvenes salen del centro oasis después del almuerzo, por grupos, a más tardar a las 4:00 p. m. (último grupo). Algunos pueden no presentarse por días, semanas o meses antes de volver. Esto sucede en algunos casos por problemas con la justicia, en otros porque se fueron de la ciudad o porque perdieron la motivación. Aunque no hay un plazo establecido para culminar un 'proceso' o 'tratamiento' en los Centros de Atención Múltiple, el Idipron estima que en un año los jóvenes han culminado un proceso de desintoxicación y de afianzamiento en ellos mismos, que les permite vincularse a algún tipo de actividad laboral.

En el centro Oasis Uno se atienden diariamente a unos 150 jóvenes, de 18 a 22 años (por razones excepcionales se reciben personas de mayor edad), mientras que en el centro Oasis Dos se atienden a unos 220 jóvenes al día, durante un período de ocho horas. La atención incluye un proceso de acercamiento para involucrarlos en un programa de desintoxicación, ya que muchos de estos jóvenes han pasado por algún proceso terapéutico, pero han recaído en problemas de drogadicción.

Los centros oasis envían a los jóvenes que han mostrado mejor comportamiento y disposición para reintegrarse a la sociedad y están en condiciones de asumir responsabilidades a realizar trabajos en las instituciones distritales con las que tienen convenios: por ejemplo, el Instituto

de Desarrollo Urbano (IDU) o la empresa de Acueducto de Bogotá. Estos jóvenes reciben una capacitación especial, como talleres de manejo del dinero, de comportamiento y de relaciones humanas. Cuando logran vincularse a un empleo, el Centro los apoya durante cerca de un mes, mientras reciben sus primeros ingresos. La principal dificultad del Centro está en la consecución de empleos para jóvenes con tan baja capacitación laboral, en épocas de tan altos índices de desempleo en la ciudad. Estas dificultades impiden la consolidación de procesos de reinserción, pues ellos fácilmente reinciden en su aislamiento a través de las drogas cuando se enfrentan con las dolorosas circunstancias de su realidad.

Para atender jóvenes pandilleros, el Idipron dispone de otra serie de centros de atención, como es la Unidad Educativa la 32 ''Las hormiguitas'', también conocido como el Trapecio.[17] Para llegar a un centro como El Trapecio, donde el principal objetivo es culminar la reintegración a la sociedad, los jóvenes deben, en principio, haber cumplido, a través de su asistencia a otros centros del Instituto, con la fase de orientación, personalización y resocialización. Esto no implica que los jóvenes que están en El Trapecio no conserven conductas al margen, o que no sigan frecuentando pandillas; sin embargo, logran muchas veces tomar distancia de ellas y reducir sus niveles de agresividad y delictividad. Otros pocos son desertores de grupos de guerrilla y paramilitares, con sus propias herencias complejas.

EL TRAPECIO: un nuevo centro Idipron para atender jóvenes involucrados con pandillas juveniles.

Uno de los nuevos centros que el Idipron abrió en 2003 es El Trapecio de las Hormigas, situado en una zona céntrica, pero industrial de la ciudad. El Centro está orientado a la capacitación laboral de los "trapecistas" –término con que el Idipron prefiere denominar a esta población en lugar de que se les postule como "pandilleros"–. Sus edades están entre los 14 y los 22 años, y se caracterizan por su trayectoria en pandillas juveniles. Todos están sujetos a grandes riesgos de involucrarse con actividades delictivas de carácter grave, pues ya han participado en actos delincuenciales con sus pandillas. Su vida se "balancea" entre las oportunidades y peligros que les brinda la calle, así como con los peligros que implica ser recluido en una cárcel.

El Trapecio tiene un grupo de pabellones, adecuados para dictar talleres profesionales, y atiende en promedio unas 850 personas (en 2003). Estas personas están divididas en 3 grupos (A. B. C.). Cada grupo asiste dos días por semana a las actividades pedagógicas en los talleres técnicos del Centro y 4 días adicionales en las actividades renumeradas de capacitación laboral que Idipron realiza en toda la ciudad para la limpieza de parques y plazoletas (ver capítulo Espacio público). De manera que en el Centro hay un grupo permanente de 200 a 300 jóvenes, en cada una de las tres jornadas, quienes viven con sus familias, en su mayoría son estudiantes de secundaria. El centro busca crear condiciones de esperanza y confianza en los jóvenes que tienen gran desconfianza por la acción institucional y el temor de ser llevados a un centro de rehabilitación para menores infractores. El centro cuenta con una excelente dotación para el desarrollo de las diversas actividades de capacitación, entre otras, música, tejidos, electricidad, diseño gráfico digital e impresión litográfica; mecánica, latonería y pintura de vehículos; ebanistería, y fabricación de bicicletas. Los talleres cuentan con maquinarias modernas y adecuadas para las labores que se realizan. La producción inicial está orientada a satisfacer las necesidades personales de los jóvenes, a precios muy bajos: por ejemplo, en el taller de ebanistería los jóvenes fabrican muebles para su uso personal, con la colaboración de sus compañeros; lo mismo en el caso del taller donde se fabrican bicicletas, el logro más preciado de todos los jóvenes. Cada grupo cuenta con un instructor idóneo, con larga experiencia y vocación en el trabajo con jóvenes; en las áreas técnicas se cuenta con instructores muy especializados, cuya idoneidad técnica y pedagógica es reconocida en el país.

El tamaño de los grupos es variable, según la demanda en cada área y la disponibilidad de equipos o herramientas, pero con un promedio de 10 a 30 jóvenes por área. El ciclo de estudios prevé rotaciones cada cuatro meses, para garantizar el aprendizaje de los jóvenes en tres a seis áreas técnicas en un año, ya que cada joven puede tomar diariamente hasta dos talleres técnicos. También reciben educación en asuntos básicos de urbanidad, como aprender a comportarse en la mesa y a manejar los cubiertos, y en mejorar su capacidad de expresión, su conocimiento de normas de convivencia y reforzar valores éticos. Para mejorar la relación entre los jóvenes y la Policía, todas las semanas se invitan 30 agentes de Policía de los sectores donde viven estos jóvenes para que visiten el centro y vivencien el deseo de cambio de los muchachos y los vean participar de

los talleres técnicos que buscan generarles opciones laborales. Así mismo, los jóvenes a través de talleres aprenden cómo relacionarse de manera no agresiva con la Policía; de la misma manera entienden la importancia de portar documentos de identidad y de respetar el trabajo de la Policía y la normatividad necesaria para evitar retenciones.

El programa en El Trapecio también cubre proyectos *rap* y *break dance*, visitas a museos, los nuevas parques y bibliotecas (ver capítulo Espacio público), producción de una revista, salida a la ciclorruta nocturna y otras actividades más, que permiten a los jóvenes conocer la ciudad, apropiarla y respetarla, como parte del proceso de reintegración social.

La última fase en el centro El Trapecio es de especialización, donde el joven se orienta hacia una profesión, con base en un aprendizaje de carácter práctico que, según la interpretación de los mismos jóvenes, les va a permitir generar su propio empleo. Las respuestas espontáneas de los jóvenes en algunas visitas al Centro indicaban que habían logrado informarse de algunas posibilidades de obtener recursos de crédito y apoyo para el montaje de sus propias empresas, en particular para procesos de carácter solidario. Sin embargo, también resulta cierto que por la poca disciplina que logran manejar incumplen muchas veces en procesos laborales, perdiendo oportunidades reales de reinserción, provocando el regreso al sistema Idipron. En este contexto, el Centro también ha puesto en marcha un método de carácter teatral, donde se desarrolla una escena de solicitud de empleo, en la que cada joven tiene un papel, de empleador o de solicitante, como entrenamiento para cuando se enfrenten a una situación parecida.

Aunque por razones de ilustración, aquí hemos dado un papel protagónico al centro El Trapecio el Idipron maneja otras 6 unidades educativas donde llegan jóvenes pandilleros y 'parcheros' , en las cuales también pueden culminar procesos de formación educativa y laboral. Estos centros son conocidos como los "patios" de: "Arborizadora Alta", "El Perdomo", "Santa Lucía", "Bosa" y "Carrera 27".

El Idipron también coopera con universidades para desarrollar proyectos específicos dirigidos a jóvenes pandilleros en proceso de resocialización.[18] Por ejemplo, en 2002-2003 se organizó en las instalaciones de la Universidad Distrital, en Ciudad Bolívar, la capacitación para diez

grupos remitidos por Idipron, en áreas técnicas como ebanistería, metalistería, mantenimiento y reparación de electrodomésticos, mantenimiento reparación e instalación de dispositivos eléctricos, hidráulicos y sanitarios, reparcheo de vías, construcción y reparación de andenes, mantenimiento de zonas verdes y limpieza y pintura de edificios, así como módulos de sensibilización y de desarrollo cognitivo. Para dar un ejemplo, el módulo de sensibilización[19] se focalizaba en potenciar la participación consciente de los jóvenes habitantes de la calle en procesos de inserción social para la construcción de ciudad, de espacio público y de la sociedad colombiana.

El propósito era lograr sensibilizar a los jóvenes para que se involucraran en el proceso de formación que, además, estaba acompañado por apoyo social y psicológico. Aspecto novedoso fue el de mantener un registro individualizado de cada joven, que incluyera, aparte de los logros y metas obtenidos en la formación técnica, el comportamiento en todos los aspectos, como capacidad de aprendizaje, comportamiento para trabajo en grupo y desarrollo de habilidades y competencias, al igual que la valoración y autovaloración de cada joven. Basándose en este seguimiento personalizado se logró focalizar las intenciones de inserción social y profesional.

La principal inquietud es precisamente la dificultad de garantizar una ubicación laboral a los jóvenes egresados del programa. El proyecto de oportunidades de empleo de IDRIPON inició en el año 1995 con 50 jóvenes vinculados al proyecto. En el 2000 ya había ascendido ese número a mil personas, y en el 2003 se crearon 1.420 puestos de trabajo por los cuales rotaron 1.723 personas. El Idipron tenía a finales de 2003 más de 2.000 jóvenes en nómina mensual, hasta donde fuera posible de modo ininterrumpido, lo cual es una virtud diferencial frente a ofertas semejantes a población "desprotegida", como parte de su esfuerzo de vinculación laboral, y en el marco de convenios con diferentes entidades para la realización de trabajos que a éstas les competen o interesan: "reparcheo" de calles, limpieza de parques, caños, acueductos etc., así como por otras instituciones distritales. En la Tabla 2 se representa por las personas en el rubro "Proyecto especial empleo", "Ex callejeros" (que trabajan para el Idipron en procesos de acercamiento con los jóvenes indigentes, habitantes de la calle y pandilleros), así como en el grupo "Trapecistas", que también incluye personas con vinculación laboral. De hecho, este proyecto de vinculación laboral es bastante

grande y aunque añade complejidad al modelo de intervención del Instituto, claramente lo torna más sistemático.

En su búsqueda de opciones labores para estos jóvenes –tanto para los jóvenes habitantes de la calle como para los jóvenes pandilleros– el Idipron también enfrenta dificultades institucionales, ya que muchos carecen del principal documento de identidad, que en Colombia es la cédula de ciudadanía; otros carecen del pasado judicial, documento que acredita que una persona no tiene antecedentes judiciales, y, finalmente, muchos no tienen la libreta militar, el documento que muestra que el individuo cumplió con sus responsabilidades de servicio militar. Sin uno o varios de estos documentos los jóvenes difícilmente encuentran trabajo, pero como participan en los programas del Idipron de manera voluntaria –y nunca con base en su pasado judicial–, no está dentro del ámbito del Idipron intervenir en este campo exigiendo documentación a los jóvenes.

La institución ha adelantado negociaciones con el Ministerio de Defensa para facilitar que los jóvenes cobijados por sus programas obtengan la libreta militar, y se ha presentado la opción del pago de una multa por no haberla conseguido oportunamente; sin embargo, debido a que estos jóvenes pandilleros no tienen una fuente estable de ingresos, o si la tienen no es suficiente para su manutención misma, se hace difícil que logren juntar la suma requerida.

El Idipron garantiza, a través de varios convenios con universidades, un soporte legal a los jóvenes, en un esfuerzo por ayudarles a reencontrar la legalidad. Lograr que estas personas obtengan sus documentos de identidad es algo que va mucho más allá de un acto simbólico: es hacerlos sentir ciudadanos, con derechos y deberes. De ahí el grito feliz de un habitante de la calle al alcalde Antanas Mockus, cuando pasaba por la zona del Cartucho, justo después de haber sido elegido alcalde por segunda vez: "Antanas, ¡ya tengo cédula!"[20]

10.4 Misión Bogotá y sus guías cívicos

El programa Misión Bogotá surgió, hacia finales de 1998, durante el primer año de la administración de Peñalosa,[21] a partir de una asesoría por parte de Claudia Vásquez a la Policía Metropolitana y financiado por el Distrito, para fortalecer el programa de Frentes Locales de Segu-

ridad (FLS), que se desarrolla en el ámbito barrial con asesoría de la Policía Comunitaria. Como ya se explicó en el Capítulo 8, el objetivo del programa FSL –creado durante la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002)– es posibilitar un acercamiento entre la Policía y la comunidad, dado el notable distanciamiento entre ambos sectores, circunstancia que no es exclusiva de Colombia, pero que no había recibido suficiente atención en el país hasta la mitad de los años noventa. Ese distanciamiento dificulta el cumplimiento de la labor policial, que necesita para su éxito la información y alerta permanente y confiable sobre hechos ilícitos o sobre indicios que podrían contribuir a prevenir la comisión de delitos. El objetivo de los FSL era que la Policía, apoyada por líderes comunitarios organizados en un FSL, desarrollara, conjuntamente con la población, actividades de prevención, mediante un sistema elemental de alarmas comunitarias manejado por el FSL.

El programa Misión Bogotá fue diseñado a través la asesoría realizada por Claudia Vásquez, y con apoyo de la Secretaría de Gobierno Distrital y el Fondo de Vigilancia y Seguridad, con el propósito de promover la inclusión de jóvenes y otras personas en alto riesgo para hacer frente a la violencia. Aunque no se dirige exclusivamente a la población joven, este grupo constituye la gran mayoría de quienes hacen parte de este programa. Misión Bogotá incluía en sus inicios las siguientes áreas de intervención: (a) programas de Policía y vigilancia comunitaria o FLS, (b) generación de espacios de orden, (c) convivencia y (d) comunicación. El programa se inspiró, además, en una serie de 'principios'[22] o consideraciones básicas que iluminaban todas las acciones en la ciudad:

• Promoción de la participación comunitaria, entendida como la oportunidad de que la comunidad expresara sus problemas y alternativas de solución, en lo tocante a seguridad y convivencia, y el diseño e implementación de estrategias particulares, específicas para cada sector de población.
• La desestigmatización de grupos de población que habitualmente desempeñan sus oficios en condiciones de extrema pobreza, de forma marginal, principalmente en la calle, lo que hace proclive a una parte a participar en acciones delictivas e ilegales, por lo que son percibidos por

la población como personas 'riesgosas' para la tranquilidad y la seguridad ciudadana. Esa población estaba constituida por:

> (…) poblaciones en riesgo compuestas por jóvenes desescolarizados, sin empleo o en conflictos diversos, los habitantes de la calle, los(as) trabajadores(as) sexuales y los recicladores y sus familias, quienes tienen la doble condición de ser percibidos como agentes de inseguridad y generadores de miedo para la comunidad, pero a la vez, objetivamente, constituirse en las principales víctimas de la violencia urbana, la intolerancia y la discriminación por parte de los bogotanos en general.[23]

• Focalización de servicios institucionales y de oportunidades, es decir, de 'oferta social' específica para las poblaciones en riesgo, para promover su participación, organización y acceso a las oportunidades laborales y educativas.
• Focalización geográfica de los lugares percibidos por los bogotanos como inseguros, para garantizar en ellos una mayor presencia institucional, para posibilitar la constitución de centros en torno a los cuales se genere sentido de partencia de la ciudadanía y para garantizar el cumplimiento de normas básicas de convivencia y la reducción de posibilidades de ocurrencia de delitos mayores.
• Diseño de estrategias eficaces de comunicación que permitieran la difusión de los objetivos del programa entre una población marginal e iletrada, por una parte, y una comunidad prevenida y asustada, por la otra.
• Contribución a la reducción del hurto en las cinco modalidades de mayor impacto en la ciudad: callejero, a residencias, a establecimientos comerciales, de vehículos y a entidades financieras.
• Coordinación interinstitucional con entidades distritales y nacionales.

Para Misión Bogotá era de vital importancia coordinar acciones con la Policía y superar el distanciamiento que se había generado a lo largo de varias décadas entre esta institución y la sociedad civil. Pero no era fácil para la Policía aceptar la coordinación de acciones con personas a quienes no les reconocía un suficiente conocimiento práctico del trabajo policivo o de la situación real que se vivía en las calles de la ciudad en materia de delincuencia y criminalidad, así esas personas acreditaran altos títulos universitarios y cargos importantes en la administración.[24]

El trabajo de generación de espacios de orden, inspirado en la teoría de la "ventana rota"[25] (ver Capítulo 7) se proponía garantizar la adecuación de espacios urbanos que, por su deterioro y abandono por parte de las autoridades y de la ciudadanía, se habían convertido en focos impenetrables de inseguridad y centros de delincuencia, por una parte. En aras de la prevención, se buscaba incentivar en la ciudadanía y en las autoridades la convicción de que se debía preservar el espacio público de un eventual deterioro, mediante la apropiación y mediante actividades programadas, deliberadas y conscientes que, además, facilitarían el acercamiento entre los ciudadanos y de éstos con los cuerpos de seguridad y vigilancia.

Para alcanzar los objetivos trazados, Misión Bogotá desarrolló acciones relacionadas con cerca de sesenta iniciativas y programas y con la cooperación de gran número de instituciones distritales, en un importante esfuerzo de coordinación interinstitucional. La principal limitación del programa era la precariedad de recursos para financiar sus actividades, lo que llevó a la necesaria coordinación interinstitucional para lograr los cometidos. El particular interés del alcalde y la persistencia de la directora del programa permitieron que los resultados se empezaran a ver en relativo corto plazo, y a partir de un presupuesto inicial de 500 millones de pesos, en 1999.

Tabla 2
Población atendida por Misión Bogotá (1998-2002)

Resumen **Atención de población en alto riesgo 1998-2002**	**1998 –2000**	**2001**	**2002**	**Total**
Población en situación de desplazamiento		963	281	1.244
Población de recicladores	1.193	4.006	4.282	9.481
Ciudadanos habitantes de calle	1.757	3.274	4.501	9.532
Población en situación de prostitución	150	10	372	532
Jóvenes en alto riesgo vinculados a actividades deportivas (localidades y estadio)	12.701	15.270	9.377	37.348
Jóvenes en riesgo de las localidades		851	7.107	7.95
Acciones apoyadas en las localidades	2348	1.385	1.347	5.080
Número de jóvenes vinculados como guías cívicos	**1.928**	**998**	**1.569**	**4.495**

Fuente: Misión Bogotá.

Institucionalmente Misión Bogotá estaba articulado de una manera 'provisional' con la Secretaría de Gobierno: la directora del programa estaba vinculada como consultora de las Naciones Unidas, y el programa en sí mismo dependía del Fondo de Seguridad y Vigilancia de la Secretaría de Gobierno, que aportaba los recursos. En un principio, el equipo humano de Misión Bogotá era de ocho personas, con un presupuesto anual de 500 millones de pesos. Con la vinculación de los gestores locales en 19 localidades de la ciudad se quiso garantizar cobertura distrital, pero la escasez de recursos obligó a generar convenios con las demás entidades distritales y con las entidades privadas. El proyecto contaba con recursos propios asignados por la Alcaldía Mayor que se ejecutaban a través del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá. Además, se gestionó la consecución de otros fondos a través de convenios con entidades del Gobierno Local, que desarrollaban actividades con población vulnerable o marginada y otras, cuyo fin era la educación y la formación ciudadana. También se accedió a recursos de organizaciones internacionales de financiación para el desarrollo en América Latina, con los cuales se adelantaron campañas pedagógicas y comunicativas de convivencia y seguridad

Cómo empezó misión Bogotá

"Este programa arrancó en el barrio El Rosario, que es el barrio que queda al lado del Parque del Agua en Barrios Unidos. Se trata de un triángulo detrás del Parque de los Novios, donde estaba situada una invasión muy grande de gente. El programa Misión Bogotá realizó un trabajo organizado mediante brigadas en las que intervenían tanto la comunidad como las instituciones distritales, en torno a los tres frentes principales de intervención: generación de espacios de orden, frentes de seguridad local y apoyo a la convivencia, es decir programas de convivencia que eran apoyo a la población en riesgo, fundamentalmente como una forma de mitigar la inseguridad y de generar inclusión social. Se desarrolló un trabajo de motivación y organización comunitaria en torno al arreglo de un parque y de la limpieza de una calle. La idea era que las brigadas no fueran sólo actividad de un día, sino que generaran antes y después toda una continuidad y fundamentalmente una participación fuerte de parte de la comunidad y que la comunidad sintiera que el Estado sí estaba allí

> apoyándola y dándole el respaldo. A este tipo de actividades se sumaron otras, de tipo cultural, como una que se llamó "la carreta de la cultura" que era un espectáculo alrededor del tema de la seguridad y la convivencia, una especie de circo que llegaba a los más pobres de la ciudad, en el que se trabajaba con los temas de cultura, con los temas de espacio público.
>
> Posteriormente se montaron los proyectos que aún persisten, dirigidos a poblaciones en riesgo que eran los jóvenes, los recicladores, las trabajadoras sexuales, las barras bravas; con cada uno de estos grupos hicimos trabajos relacionados con generarles oportunidades de trabajar con nosotros y volverlos líderes de la comunidad y reorientarlos para que toda esa capacidad, todo ese liderazgo y todas esas habilidades fueran hacia un fin que a nosotros nos parecía positivo para la ciudadanía".
>
> Entrevista a Claudia Vásquez, Bogotá, sep. de 2003.

Misión Bogotá se desarrolló en las 19 localidades urbanas de la ciudad –no se trabajó en la localidad rural de Sumapaz–, gracias al apoyo de un gestor en cada localidad, quien era el representante del programa y el encargado de la coordinación con la Alcaldía local, con la comunidad y con la Policía en la respectiva zona. El trabajo comunitario se realizó con el apoyo de las juntas de acción comunal, que en muchos de los barrios populares tienen una presencia significativa, y con el apoyo de la Policía Comunitaria, que en algunos lugares había comenzado a desarrollar un importante trabajo comunitario. Hacia finales de la administración de Peñalosa, Misión Bogotá estaba concentrada en las zonas más críticas de la ciudad, en aras de optimizar los recursos: el Centro de Bogotá y Chapinero, en Barrios Unidos.

El programa Misión Bogotá continuó durante la segunda administración de Mockus, pero con algunos cambios de enfoque, ciñéndose a los postulados del respectivo Plan de Desarrollo Distrital. Durante esta administración, Misión Bogotá fue desligada del programa FLS, esencialmente por las dificultades generadas por paralelismos y 'celos' interinstitucionales. Como explica Claudia Vásquez, quien fue su directora:

> …aunque en muchos sitios hubo mucho éxito en el trabajo de Misión Bogotá con la Policía y con la gente, de hecho se presentaron problemas no siempre fáciles con la Policía en relación con el trabajo de Misión Bogotá en apoyo a las FLS, porque había muchos celos; entonces la Policía sentía que estaba entregando cosas a Misión Bogotá, que ellos consideraban, de todos modos, parte de su institución. También se presentaba el problema de quién figuraba y quién no, como titular de los créditos por los resultados obtenidos.[26]

Para no perder dos fórmulas exitosas, las FLS volvieron a ser esencialmente responsabilidad de la Policía en cooperación con actores como las juntas de acción comunal y alcaldías locales, mientras que Misión Bogotá se concentró en sus otros campos de intervención, aunque algunos afirman que se redujo esencialmente a la fórmula de los guías cívicos. Los objetivos se reformularon basándose en dos principios:

• *Hacer visible el polo de la seguridad.* Desarrollar acciones que permitan (1) la construcción de la convivencia y la seguridad y el fortalecimiento de vínculos con la vida, a través de la práctica cotidiana de comportamientos seguros que la preserven; (2) la construcción de cadenas de seguridad con agentes ciudadanos que las protejan (guía cívico, policía comunitario, vecinos, líderes o personeros escolares), y (3) la conformación de redes por la vida mediante el contacto humano, la comunicación abierta y el desarrollo moral en estadios posconvencionales.[27]
• *Restituir la confianza entre los ciudadanos.* Restablecer y fortalecer la confianza entre los ciudadanos, la credibilidad de los acuerdos entre los individuos y las instituciones y en los procedimientos. El guía cívico es el artífice del proyecto, quien con su ejemplo, acatando voluntariamente las normas, promueve la autorregulación y la regulación colectiva.

Su misión se desarrolló en cuatro componentes a través de un enfoque pedagógico de acciones y logros visibles: (i) la generación y fortalecimiento de vínculos por la vida y de relaciones sociales solidarias; (ii) la apropiación por parte de los ciudadanos de normas básicas de convivencia; (iii) la inclusión social de grupos de alto riesgo y de otros ciuda-

danos, y (iv) la contribución a la tranquilidad y seguridad ciudadanas, en un trabajo que involucra a la comunidad y a las entidades del Gobierno Local.

El guía cívico

"La intención del guía cívico era que quedara absolutamente claro que la Administración Distrital tenía que darle un reconocimiento y trabajar desestigmatizando a 'los malos', o sea a quienes son pues los pordioseros, los habitantes de la calle, las trabajadoras sexuales y los ladrones. Son ellos los malos entre comillas y con esos malos hay que trabajar y en ese sentido yo creo que eso fue muy novedoso. Además, cuando tú trabajas con esas personas, descubres que son las más leales, las más solidarias, las más libres, porque tienen una madurez y una comprensión de la vida en muchos casos maravillosa. En vez de 'los malos', se convierten en las personas más 'pilas'. Ésa era una lección, algo que había que demostrar, ya que era bastante revolucionario que tú tuvieras un guía cívico y que tú supieras que había sido ladrón o trabajador sexual o reciclador y que te estaba orientando para que fueras un mejor ciudadano. Esto entonces era una paradoja que permitía romper todos los paradigmas. […] Todo un mensaje de inclusión social para demostrar que el tema de incluir era un tema fundamental para bajar la agresividad y la inseguridad en la ciudad y era un mensaje para el país; ya es mucho lo que se está haciendo en otros niveles. […] Se trataba de generar *reconocimiento*, no de generar empleo".

Entrevista a Claudia Vásquez, Bogotá, sep. de 2003.

En su función, el guía cívico es como la versión seria del 'mimo' utilizado por Mockus en su primera administración, por cuanto se buscaba con estas personas, identificadas ampliamente por la ciudadanía, dar pautas de buena conducta en el espacio público, en pro de la seguridad y la convivencia. Los guías cívicos eran vinculados por períodos de tres meses, mediante contrato, que se renovaba si la persona daba buenos resultados en términos de la responsabilidad con que asumía su rol. Los guías eran organizados en brigadas, con un coordinador encargado de unas veinte personas, y dotados de uniforme y, sobre todo en el caso

de habitantes de la calle, apoyados para garantizar unas mínimas condiciones higiénicas. Algunas de estas tareas se realizaron con apoyo del Idipron.

Los guías cívicos eran personas seleccionadas de poblaciones diversas, con experiencias previas en su vida, que las habían llevado a situaciones de desplazamiento forzoso por la violencia, prostitución, consumo de sustancias psicoactivas, o a habitar la calle. También provenían de barras deportivas o eran víctimas de secuestro, bachilleres egresados de colegios distritales que aún no consolidaban una opción de formación superior ni de empleo, cabezas de familia desempleados o con hijos menores desescolarizados o en protección. Para estos ciudadanos, el proyecto brindaba la opción de vinculación productiva transitoria durante la cual se fortalecía su autonomía como individuos, facilitaba el ejercicio de su civilidad y la transición a una valoración de su capacidad productiva dentro de legalidad. Las acciones en torno a la convivencia y seguridad tenían un enfoque preventivo, pedagógico y se expresaban en el trabajo mancomunado con grupos sociales de sectores deprimidos de la ciudad, con miras a promover la corresponsabilidad ciudadanía-administración en la construcción de una ciudad segura.

Inicialmente se trabajó con los guías cívicos en las diferentes localidades de Bogotá, en el área de generación de espacios de orden, con la función de apoyar a la Policía y a la comunidad, para que orientaran en normas de seguridad y convivencia en el espacio público, realizando actividades de recreación y de promoción de la convivencia. Más adelante, se contrató a algunos jóvenes del Idipron, mediante convenio con este instituto, para realizar trabajos de aseo en el espacio público, lo que originó un frente de trabajo que hacia finales de 2003 persistía bajo la modalidad de brigadas de aseo y mantenimiento de espacio público.

Otra modalidad para promover el desarrollo moral fueron las audiencias a los guías cívicos que habían tenido comportamientos que afectan la convivencia. A estas personas se les recordaba el cumplimiento de las obligaciones registradas en su contrato y las consecuencias de su incumplimiento, por ello se hacía hincapié en la condición de cada uno como sujetos morales, capaces de asumir obligaciones.

El guía cívico como agente de seguridad

"El guía cívico es un agente que promueve los actos seguros, estos actos seguros tienen 3 elementos básicamente, el primero es que hay una percepción anticipada de un riesgo, el segundo es que desencadena comportamientos propicios de seguridad, y el tercero es que se actúa en primera persona y se apoya la seguridad, es decir, cada persona debe valorar el riesgo y actuar en consecuencia de ese riesgo a favor de su seguridad; el guía esta recordando todo el tiempo esos actos de seguridad, el guía cívico forma parte de redes por la vida".[28]

Misión Bogotá, en sus primeros años, manejaba entre 1.500 y 1.800 personas, entre recicladores, jóvenes de las barras bravas y otros jóvenes de las distintas comunas en las que se desarrollaba el programa. Misión Bogotá también desarrolló una estrategia de comunicación muy ambiciosa, con el objetivo prioritario de introducir los conceptos que soportaban la estrategia de seguridad y convivencia de Misión Bogotá: difundir el concepto de la ventana rota y hacer conocer los FLS entre todos los bogotanos, pues sólo se conocían en los estratos uno y dos. Adicionalmente, se buscaba crear una 'imagen corporativa' de forma que el programa fuera fácilmente identificado por la ciudadanía. Hubo profusión de folletos y mensajes gráficos con el logo y los colores de Misión Bogotá. Durante la segunda administración de Mockus, Misión Bogotá, en coordinación con el programa de Comunicaciones de la Secretaría de asuntos para la Convivencia, realizó una serie de publicaciones, como las seis cartillas *Hagamos un pacto*, que recoge los fundamentos y herramientas que requiere el guía para desarrollar su trabajo, para 'hacer pactos' con sus conciudadanos en el espacio público o para promover la seguridad. Además, se desarrolló una serie de video, también para entrenamiento de los guías cívicos, en los que se ilustran las situaciones que tendrán que enfrentar y la manera de hacerlo. Los principios de Misión Bogotá eran expresados en un lenguaje sencillo para que sean comprendidos e incorporados por sus agentes. Así, se adelantaron ocho campañas pedagógicas de formación ciudadana, a través del programa de televisión llamado *Bogotá vital*.

10.5 Otros programas distritales para jóvenes en riesgo[29]

Los programas de atención a jóvenes de la calle ofrecidos por el Idipron y Misión Bogotá se inscriben dentro de un paquete de programas y políticas distritales mucho más amplio, focalizado en grupos de jóvenes 'en riesgo'. Como ya se mostró en el Capítulo 2, mientras que el grupo de personas entre quince y veinte años representaba en 1985 el 34% de la población de Bogotá, en 2003 (según cálculos del DANE) estaba representando sólo un 28%. De esa población, los jóvenes 'en riesgo' deben ser identificados teniendo en cuenta que no todos ellos representan el mismo peligro o vulnerabilidad para entrar en subculturas juveniles delincuenciales.

Aunque antes de 1995 había actividades en el campo de niñez y juventud, durante el período 1995-2003, y basándose en la Ley de Juventud de 1997, se focalizaron acciones y se dio mayor atención al tema por parte del distrito a través entidades como el DAACD, la UCPI, la Secretaría de Gobierno, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) (véase Capítulo 7, sobre espacio público), la Secretaría de Educación y el IDCT (véase Capítulo 11, sobre promoción de comportamientos seguros).

La Ley de Juventud[30] de 1997 definió el rango de edad para 'jóvenes' en entre 14 y 26 años. La Secretaría de Gobierno definió de igual manera su población objetivo, y priorizó la población perteneciente a los estratos 1, 2 y 3.[31] Un informe de 1997 mostró que los jóvenes pobres de Bogotá son unos 300 mil, "de los cuales 90 mil están en circunstancias particularmente difíciles, ya que los ingresos propios o de sus familias no alcanzan para cubrir el costo de la canasta mínima de subsistencia".[32] La reformulación de políticas para la juventud se apoyó también en las cifras del Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD), de la Secretaría de Gobierno Distrital, que señalaban cómo alrededor del 42% de la población de la ciudad que sufría lesiones personales y alrededor del 36% de la que era víctima de homicidios, estaba conformada por jóvenes. Igualmente, entre 44% (2000) y 33% (2001) de los suicidios correspondían a jóvenes, índices que están muy por encima de la tasa de participación de la población joven en la población total, que para esas fechas ascendía a un 27% (véase Capítulo 2, sobre tendencias demográficas y socioeconómicas).

Basándose en estos datos y dado que no hay una institución distrital exclusivamente encargada del tema en su conjunto, la Secretaría de Gobierno "asumió este tema con la intención también de incidir sobre las demás entidades que de alguna manera se acercan a él o que, en general tienen trabajo con la población joven", para lo cual se planteó la necesidad de consolidar acciones dirigidas a esa población.

La Tabla 3 presenta algunos de los programas distritales –nos limitamos al período 2000 y 2002– que involucran jóvenes y cuyo impacto alcanza el ámbito de la prevención de la violencia y la delincuencia juvenil. Varios de estos programas son presentados con mayor detalle en otros apartes de este libro.

Tabla 3
Selección de programas distritales (2000-2002) con impacto sobre población entre 14 y 26 años

Entidad	Actividad (2000, 2001 o 2002)	Impacto
Secretaría de Gobierno Distrital-Misión Bogotá	Apoyo a iniciativas juveniles para la adopción de normas de convivencia	20 organizaciones juveniles locales
Secretaría de Educación y DABS	Promoción de aceleración escolar	
DAACD	Formulación de la política distrital de juventud	Convocatoria de todas las entidades distritales en el Comité Política Distrital de Juventud.
	Coordinación del proceso de elección de los Consejos Locales de Juventud	Ámbito distrital
	Programa Tejedores de Sociedad	Llegó a involucrar 14.000 jóvenes
IDCT	Programas de Rock al Parque, Hip Hop	Evento multitudinario
	Programa Tejedores de Sociedad	Para el año 2001: 1.250 jóvenes Para el año 2002: 1.425 jóvenes

continúa

Entidad	Actividad (2000, 2001 o 2002)	Impacto
UCPI	Apoyo a clubes juveniles Información y sensibilización Ofertas sociales Comunicaciones	Ha vinculado 288.354 personas en el 2001 Durante el 2002, hasta octubre han vinculado 158.751 personas. Calculan que más del 80% son jóvenes entre 14 y 26 años
Secretaría de Distrital de Educación-Personería Distrital Secretaría de Educación y UCPI	Consejos estudiantiles y personeros Prevención del consumo de alcohol y otras drogas mediante la capacitación a orientadoras para socializar en sus establecimientos educativos	Sin la integración institucional 678 antes del reordenamiento (2002) 908 meta 1.050 (en 2002)
	Asesoría a los manuales de convivencia con participación de la comunidad educativa	80 (en el 2002)
	Mediación en conflictos escolares	Por solicitud de los colegios
Secretaría de Salud-DABS	Embarazo en adolescentes Hábitos saludables	
Consejería para la Vida Sagrada y Misión Bogotá	Programa Goles en Paz	Acompañamiento en 104 partidos. 460 jóvenes involucrados en grupos de control. 800 estudiantes del SENA de apoyo de goles en paz que se ubicaron con las barras en tribunas 7.500 niños participan en la barra semilleros de paz Firma del Protocolo de coordinación institucional. Firma de pactos de convivencia 900 jóvenes participan en la copa de fútbol de salón "Copa goles en paz" 128 partidos jugados de esta copa
Consejería para la Vida Sagrada	Sobre desarme	Jornadas desarme: 126.000 personas sensibilizadas, mediante la firma de compromisos de desarme y construcción

continúa

Entidad	Actividad (2000, 2001 o 2002)	Impacto
		15.000 personas vinculadas en actividades directas en tres jornadas de desarme. El 50% de ellos jóvenes. Contactados grupos con cerca de doscientos jóvenes de bandas juveniles que están en proceso de acercamiento institucional

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, DABS.

Durante el período 1995-2003, las instituciones encargadas de estos programas optaron por una lógica de continuidad creativa, y aprovecharon lecciones aprendidas de administraciones anteriores, en términos de vinculación y participación juvenil, a fin de garantizar el desarrollo progresivo de las intervenciones. Un ejemplo es el programa Tejedores de Sociedad, desarrollado en la administración de Peñalosa, que vinculó a cerca de 16.000 jóvenes, y fue retomado por el IDCT durante la segunda administración de Mockus, con algunos cambios de enfoque. Se destacan también los programas que desarrolla la UCPI en el tema de fortalecimiento de clubes juveniles, como una estrategia de prevención que tiene un impacto importante. Estos programas incorporan elementos de reconocimiento juvenil en los espacios locales y pretenden generar sentido de pertenencia como componente fundamental en la prevención, no sólo de consumo de sustancias psicoactivas, sino también frente a los riesgos de la delincuencia.

La UCPI es una dependencia de la Alcaldía Mayor, creada en 1990, "que tiene como misión promover la transformación de las relaciones de los habitantes del Distrito Capital con las drogas, previniendo su uso indebido". Mediante programas de alta cobertura y participación, que incluyen una adecuada comunicación familiar, escolar y grupal, el uso creativo del tiempo, el manejo responsable de la sexualidad y la promoción juvenil, la Unidad busca una prevención integral que sirva como barrera de protección frente al uso indebido de las drogas. Las actividades de prevención que orienta la UCPI se sostienen sobre tres pilares:

> La cogestión, entendida como la responsabilidad compartida entre el gobierno distrital y las comunidades en la planeación, ejecución y evaluación del trabajo; la integralidad vista como el abordaje conjunto de los distintos factores que participan en la definición del problema del abuso de drogas y su resolución, y la descentralización como el énfasis puesto en la desconcentración de la inversión, la priorización de tareas más específicas por cada localidad y la gestión conjunta de las comunidades con sus gobiernos locales.[33]

Para la UCPI, la prevención integral implica "un conjunto de prácticas que tienen como objeto intervenir sobre el contexto social, mediante la participación activa de la comunidad como protagonista de las acciones preventivas […] Al abordar el uso de drogas como un fenómeno cultural […] el objeto de la intervención preventiva no es el individuo sino el contexto".[34] De esta manera:

> La Prevención Integral se materializa en la construcción de redes de soporte social articuladas a la vida cotidiana de los diferentes grupos sociales, orientadas a fortalecer los vínculos afectivos, la dinámica comunicacional, la concertación, la solidaridad y en general los mecanismos por los cuales se afirma positivamente la identidad y apropiación cultural de los ciudadanos. En estas redes de interacción social se construyen los elementos y estrategias que hacen del manejo de conflicto una dinámica constructora de la Prevención Integral.[35]

Dada la naturaleza esencialmente preventiva de su acción, la Unidad Coordinadora de Prevención Integral (UCPI), encamina gran parte de sus esfuerzos hacia la niñez y la juventud. El Distrito ha ofrecido en veinte localidades escuelas para desarrollo deportivo, en cooperación con escuelas de primaria y secundaria, juntas administradoras locales, clubes y cajas de compensación familiar.[36] Estas escuelas ofrecen oportunidades a jóvenes de los estratos sociales más bajos, para aprender y practicar deportes exteriores e interiores, bajo dirección de un profesor de educación física. Según proyecciones de la Administración, hubo 12.000 jóvenes de 6 a 11 años y 15.000 de 12 a 17 que participaron en 1996, y un total de 55.000, en 1997.[37]

Otros programas más estructurales fueron los de clubes y casas juveniles. Ambos pretendían ofrecer a los jóvenes alternativas a la calle, para encontrarse y estar con otros jóvenes. Tanto el Club Juvenil como la Casa Juvenil están libres de alcohol y drogas y cuentan con televisor, video, *boom box* y juegos (ajedrez y tenis de mesa). Un coordinador –en general un estudiante universitario con capacidad de liderazgo– facilita oportunidades para organizar y participar en deporte, teatro, música y proyectos comunitarios. Los jóvenes participan según su interés, y la idea es que adquieran capacidades de organización, planificación, etc. Los clubes juveniles se vienen implementando desde 1989 con la Cruz Roja Colombiana y UCPI con apoyo financiero de UNICEF. En 1997 operaron en quince localidades con un costo cercano a los diez mil dólares al año y prestaron servicio a unos ocho mil jóvenes de manera directa. Las casas juveniles son originalmente una iniciativa del Ministerio de Educación, cuyos objetivo son promover factores de protección y neutralizar factores de riesgo para abuso de drogas para edades entre los 12 a 24 años. En 1997 funcionaron tres en Bogotá (y nueve más en el país), con unos cien jóvenes directamente involucrados por casa.[38]

Peñalosa, en su Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que queremos", asignó recursos importantes para temas llamados 'volátiles', a las entidades distritales ya mencionadas para realizar intervenciones dirigidas a la población juvenil. De hecho, el abanico de actividades llevadas a cabo con asignación de recursos por diferentes entidades era amplio.[39] El programa más específico fue el de Atención a Jóvenes en Riesgo y Resocialización,[40] el cual fue desarrollado por la Secretaría de Gobierno Distrital y continuado por la segunda administración de Mockus. Este programa planteó como objetivo principal "actuar sobre algunos de los factores asociados a la violencia y la delincuencia juvenil, mediante el desarrollo de actividades que aumentaran las ofertas sociales para la generación de ingresos, de reinserción social y de participación ciudadana". Inicialmente se priorizaron tres áreas: generación de ingresos, ocupación del tiempo libre y violencia escolar, de los cuales resumimos los dos últimos:

• *Ocupación del tiempo libre.* La administración de Peñalosa consideró el buen uso del tiempo libre como un componente importante de su tema prioritario de seguridad y la convivencia.[41] Entre 1998 y 1999

se organizó, desde una perspectiva esencialmente preventiva, el programa Vacaciones Creativas, que fue aprovechado por cerca de 47.000 niños y jóvenes por año, tanto en 1998 como en 1999. Se invitaba a los niños a una serie de actividades recreativas dirigidas, durante veinte días del período de las vacaciones escolares. En esta primera etapa, la Administración había decidido que: "No se quería desplegar una serie de ofertas exclusivamente para los jóvenes involucrados en asuntos violentos. Esto para no animar la idea que solamente merecen atención aquellos grupos más problemáticos. El objetivo era presentar una oferta preventiva dirigida a jóvenes en estado de vulnerabilidad por su condición educativa, económica, ocupacional o familiar". Sin embargo, por el mismo número de jóvenes implicados en el programa, las Vacaciones Creativas se convirtieron en una iniciativa costosa y exigió un gran esfuerzo logístico. Para cada año se destinó al componente de vacaciones creativas una cifra cercana a los mil millones de pesos.[42] Sin conocer evaluaciones concretas, consideramos sin embargo que este programa dejó una marca importante entre los jóvenes que participaron, al crearles un horizonte nuevo en términos del uso del tiempo libre.

• *Violencia escolar.* La administración de Peñalosa organizó, a través la Secretaría de Educación, algunas acciones en relación con el tema nivelación escolar. Estas acciones beneficiaron a 6.000 jóvenes de quince instituciones escolares en 1998, a once planteles educativos y a 3.000 jóvenes de veinte organizaciones juveniles, en el 2000. Se desarrolló en 1999 un módulo educativo que hacía hincapié en convivencia mediante un contrato con la Universidad Distrital. Un conjunto de cartillas de temas convencionales (español, matemática, ciencias, etc.), todos 'atravesados' por el tema de la convivencia, también fue producido. El proyecto se realizó como experiencia piloto, con ocho colegios de jornadas nocturnas, en localidades con altos índices de violencia y con dificultades de convivencia en la comunidad educativa, identificados porque en sus proyectos educativos institucionales (PEI) ponían el relieve en la importancia de promover la convivencia en las respectivas escuelas.

La segunda administración de Mockus, más que las dos administraciones anteriores, se comprometió con varias actividades dirigidas particularmente a atender jóvenes en riesgo. Las actividades de formación para el trabajo llegaron a beneficiar a cerca de 4.000 jóvenes en apoyo a

la participación juvenil, se financiaron más de 200 microproyectos de iniciativa juvenil que promovían la convivencia. Se apoyó la realización del concurso "Los jóvenes conviven por Bogotá", que se implementó en alianza con el Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito. También se ejecutó un programa de formación de jóvenes, en liderazgo y participación democrática, que se denominó Escuela Juvenil para la Democracia, que permitió la inclusión de cerca de 600 jóvenes en programas de formación y ejecución de proyectos destinados a fortalecer la participación juvenil en los ámbitos locales y distritales.

La segunda administración de Mockus reformula, entonces, el programa Atención a Jóvenes en Riesgo y Resocialización, iniciado por Peñalosa,[43] y define su objetivo en términos de "Ejecutar programas y acciones que contrarresten y neutralicen factores asociados a la violencia juvenil, para consolidar modelos permanentes de gestión institucional, los cuales puedan ser incorporados a las Entidades Distritales". Después de analizar dos alternativas y elegir la más conveniente desde el punto de vista de su conveniencia y oportunidad social, se plantea la necesidad de "desarrollar un proyecto de fortalecimiento institucional para la intervención sobre los factores que deterioran la vida y que contribuyen a aumentar los riesgos de violencia y delincuencia para los jóvenes de la ciudad". Se definieron cuatro componentes: (i) promoción de la identidad y la participación juvenil; (ii) formación para el trabajo y gestión laboral para jóvenes en riesgo; (iii) acciones de regularización para jóvenes en proceso de reinserción social, y (iv) gestión interinstitucional distrital. Los dos primeros retoman actividades de la Administración anterior.

Con esto se subraya la importancia de la alianza con otras entidades, programas o proyectos institucionales, para aunar conocimientos y esfuerzos y así garantizar resultados frente a los eventos de violencia o delincuencia de la ciudad: Secretaría de Salud (temas particulares para jóvenes), Secretaría de Educación (oferta de cupos escolares, programas de validación y de atención para edad extraescolar), UCPI (prevención del consumo de alcohol y otras drogas), IDRD, IDCT, DAACD (Departamento Administrativo de Acción Comunal del Distrito), Idipron y DABS. También se involucraron en el proceso universidades públicas y privadas, en particular la Universidad Nacional de Colombia, la Pon-

tificia Universidad Javeriana y la Universidad Distrital. La Secretaría de Gobierno (Dirección de Seguridad) privilegió el trabajo coordinado con instituciones públicas y privadas de trayectoria en el manejo de la problemática juvenil y de formación para el empleo, y se reservó el papel de orientadora de los lineamientos de política y coordinadora de acciones dirigidas a jóvenes vulnerables y en procesos de resocialización.

Por fin, en el área de participación juvenil y formación democrática se realizó, desde 1999 hasta finales de 2003, el concurso "Los jóvenes conviven en Bogotá", para apoyar las iniciativas juveniles de convivencia con participación de cientos de jóvenes, entre quienes se seleccionaron iniciativas grupales, que giraron en torno a temas culturales, ambientales, deportivos, productivos y otros. Los grupos seleccionados, según su trayectoria, se dividieron en dos categorías, y recibieron apoyo para la ejecución de sus proyectos. En la administración de Mockus el concurso ya no se realizó en alianza con el DAACD y lo ejecutó directamente la Secretaría de Gobierno. A continuación se incluye como ejemplo del tipo de organización juvenil que participó en el concurso "Los jóvenes conviven en Bogotá" una descripción del trabajo adelantado por el grupo Propadari de la Localidad de Santa Fe.

Concurso "Los jóvenes conviven con Bogotá"

El Grupo Propadari es una organización juvenil del barrio Las Cruces (Localidad Santa Fe), conformado por 4 personas entre los 25 y los 28 años. Este grupo nació en 1991 de una actividad parroquial con jóvenes y desde entonces ha realizado diferentes proyectos de apoyo a la comunidad. En 2001 se separó de la parroquia y empezó a actuar como grupo autónomo. Participó en el concurso "Los jóvenes conviven en Bogotá" en 2002, del cual se había enterado a través la convocatoria en medios de comunicación por las alcaldías locales. Su propuesta fue orientada a actividades culturales (cine y conciertos barriales), por un valor de $12'000.000. A la convocatoria respondieron unos 280 grupos, de los que fueron seleccionados 58 proyectos, incluido Propadari, que recibió de la Alcaldía un incentivo de $3'000.000, que le permitió el desarrollo un programa de 10 sesiones de proyección de cine en su barrio, y cuatro conciertos de *rap, hip hop* y *rock*, actividades en las que invirtieron la

totalidad de premio. El objetivo era el de aprovechar el espacio generado a través de las actividades para promover la integración de la comunidad e introducir temas de convivencia y de resolución amigable de sus diferencias entre los asistentes a las sesiones de cine o a los conciertos. El grupo ha continuado desarrollando sus actividades con la comunidad, buscando asegurarse una mínima sostenibilidad con la venta de diferentes servicios.

Finalmente, cabe mencionar la experiencia que generó el proyecto "Formación técnica a jóvenes en proceso de resocialización",[44] ejecutado por la Fundación Superior Diners para la Secretaría de Gobierno Distrital, el cual tenía como objetivo generar conocimientos en temas que ayudaran a los jóvenes a generar ingresos. Dentro de este proceso, adicionalmente, se promovió el fortalecimiento de la autogestión en los jóvenes, a través del análisis reflexivo sobre conceptos del ser humano y sobre el desarrollo de capacidades internas y externas, todo esto encaminado a prevenir situaciones de riesgo y a darles herramientas para construir una mejor calidad de vida. El programa se dirigió a población juvenil con edades entre 14 y 18 años, cuarto grado de escolaridad, como mínimo, vinculación al Sisben 1 y 2, que se encuentren en proceso de resocialización y alto riesgo.

Estos jóvenes provenían de distintas instituciones del Distrito, cajas de compensación y ONG. Entre otras, el DABS, Misión Bogotá, UCPI, ICBF, Consejería Vida Sagrada, Idipron y Colsubsidio. En este contexto, se dictaron veinte cursos, en tres ciclos, en cuatro áreas técnicas y se capacitaron unos 680[45] jóvenes en distintas áreas técnicas.[46] El programa se desarrolló mediante ejercicios individuales y grupales, conversatorios, plenarias, películas, autoevaluación, ejercicios de escritura, y se lograron concertar 125 pasantías para otros tantos jóvenes, en las diferentes áreas, con empresas que, además, dieron incentivos económicos a los jóvenes vinculados (medio salario mínimo por un mes de pasantía, con una dedicación de tiempo completo). De estos jóvenes, 21 lograron vincularse de manera permanente a las empresas.

El *Informe final* recoge la evaluación de las instituciones "aportantes de jóvenes al proyecto", que en síntesis reconoce un "cambio significativo en las conductas y actos de los jóvenes, reflejando crecimiento con res-

ponsabilidad tanto en lo personal como en lo colectivo". En lo correspondiente con los aspectos técnicos, se recomienda ajustar la formación al perfil de los jóvenes, dadas las dificultades presentadas en algunos de los cursos y darles continuidad a las pasantías laborales. Se recomienda una segunda fase del programa, para garantizarlo.

El *Informe* también recoge las conclusiones de las empresas que apoyaron el programa con pasantías laborales, las cuales, en resumen, señalan las ventajas de un proceso que les permitió desarrollar proyectos a mínimo costo en tiempo récord; asimismo, recomiendan ciertos campos específicos de formación técnica, más acordes con el mercado laboral. En la evaluación que hacen los jóvenes del proceso de formación se destaca su aspiración a que la capacitación técnica se oriente de manera más precisa hacia los temas con los que se enfrentan en la práctica laboral, que se clasifiquen los grupos según su nivel de formación para el área de desarrollo humano y competencias básicas y que las pasantías laborales beneficien a la totalidad de los participantes. La evaluación que hace la Fundación de todo el proceso es favorable, frente a los resultados obtenidos.

10.6 Hacia una política social e integral de juventud

Los alcaldes Mockus y Peñalosa, paralelamente al fortalecimiento y consolidación de la oferta a través de instituciones como DABS, Idipron, Misión Bogotá, UCPI, Secretaría de Gobierno y Secretaría de Salud, estaban convencidos de que era importante superar el viejo modelo de varios programas con un carácter fundamentalmente sectorializado, para llegar a una política pública dirigida a los jóvenes bogotanos que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad y que, a juicio de las autoridades, exigen la intervención de la Administración Distrital.

De este modo, la administración de Peñalosa, a través del Consejo Distrital de Política Social de Bogotá, hizo un esfuerzo para consolidar una política integral para los jóvenes, ya que muchos coincidieron en que había una oferta de servicios, pero no había una política integral de atención[47] orientada a crear las condiciones para formar y fortalecer una generación de ciudadanos y ciudadanas aptos para construir y dar sostenibilidad a "La Bogotá que queremos", es decir, la Bogotá propuesta en el Plan de Desarrollo de Peñalosa. Dicha política definía a la juventud

"como una población de importancia para la ciudad" y reconocía que "los jóvenes de la capital tienen derechos y deberes y por su condición vital son capaces de impulsar transformaciones para la ciudad". Además, buscaba articular las acciones de todas las entidades para que tuvieran coherencia y ganaran en eficacia, y planteaba la necesidad de concentrar las inversiones hacia los jóvenes más pobres y en condiciones de riesgo. Así, ésta tendría los siguientes objetivos:

• Focalizar y articular las acciones de las entidades del sector social del Distrito dirigidas a los jóvenes entre 15 y 25 años en los estratos 1 y 2 de la ciudad.
• Promover la formación integral del joven, ampliando la cobertura y mejorando la prestación de servicios en las áreas de educación, cultura, recreación y deporte.
• Reconocer las formas de participación de los jóvenes y propiciar su activa vinculación a la vida social, económica, política y cultural de la ciudad.
• Propiciar condiciones de bienestar para los jóvenes, ampliando la cobertura y mejorando la prestación de servicios que aseguren una mejor calidad de vida.
• Fortalecer los procesos de prevención a la población joven en estado de vulnerabilidad y alto riego, mediante acciones dirigidas al mejoramiento de su relación con la ciudad y el desarrollo pleno de sus capacidades.

Este proceso de construcción de políticas a largo plazo continuó durante la segunda administración del alcalde Mockus y se basó en tres escenarios, coordinado por el DAACD, con la orientación y apoyo técnicos del Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales (CIDER) la Universidad de los Andes: un escenario tendencial, que registra las características probables de esa situación al final del período, "si las cosas siguen como van"; un escenario deseable que, basado esencialmente en lo expresado por diversos grupos de jóvenes, registra la imagen de la juventud y el contexto en que se desenvuelve y lo que ellos quisieran ver convertido en realidad en un plazo de diez años, y, finalmente, el escenario posible, que muestra los rasgos que la juventud y su contexto podrían tener si se llevara a cabo un conjunto de acciones dirigidas a reorientar

las tendencias identificadas con el fin de que se aproximen a las expectativas y aspiraciones de los jóvenes que participaron en el trabajo.[48]

Este proceso condujo a la formulación de un conjunto de lineamientos de política, conforme a los cuales el desarrollo de la población joven en Bogotá requiere una intervención decidida del conjunto de la sociedad, bajo la dirección de las autoridades distritales, con el fin de lograr la apertura de mayores oportunidades al alcance de todos los jóvenes residentes en la capital, fortalecer sus capacidades a través del aprovechamiento de tales oportunidades y promover su acción para retroalimentar el proceso oportunidades-capacidades.

Estos lineamientos fueron retomados por el Consejo Distrital de Política Social de Bogotá (CDPS), cuya secretaría técnica es responsabilidad del DABS, en su esfuerzo colectivo –con plena implicación de los consejos locales de política social– para identificar un enfoque a largo plazo, con el objetivo de recrear la credibilidad en lo público a través políticas que garanticen la concreción de estos derechos.[49] Basándose en este trabajo fundamental, se publica al final de la segunda administración de Mockus un documento, *Lineamientos generales de política social para Bogotá 2004-2014*, que refleja en su subtítulo *–Aproximación desde los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres, las personas y la familia–* el enfoque de los derechos, tema central durante la segunda administración de Mockus. Este documento del CDPS –que fue parte del empalme con la nueva administración de Luis Eduardo Garzón (2004-2007)– define lineamientos a largo plazo. Para detalles, véase el siguiente bloque de texto.

Lineamiento de política social para Bogotá 2004 - 2014

Lineamiento 1: Consolidar la familia, a las instituciones educativas y al vecindario y/o barrio como ámbitos de desarrollo personal y social de la juventud bogotana y, de esta manera, contrarrestar la vulnerabilidad de los jóvenes frente a los fenómenos de violencia familiar, social y política.

Lineamiento 2: Promover un medio social e institucional que contribuya a formar jóvenes capaces de comprender los procesos de la sociedad en que están inmersos y reconocer sus responsabilidades como ciudadanos

y, de esta manera, brindarles o construir con ellos herramientas conceptuales, metodológicas y operativas para asumirlos en la práctica y transformarlos cuando sea necesario

Lineamiento 3: Lograr que la familia, las instituciones educativas y el vecindario se conviertan en ámbitos que brinden oportunidades de reconocimiento y autorrealización a los y las jóvenes y generen procesos de inclusión social, tanto a jóvenes, como a sus organizaciones juveniles.

Lineamiento 4: Extender las oportunidades de escolarización en la educación básica, media, técnica y universitaria, así como las oportunidades de educación no-formal y la identificación temprana de talentos e intereses en los y las jóvenes.

Lineamiento 5: Poner al alcance de los y las jóvenes los servicios de protección y seguridad social existentes.

Lineamiento 6: Mejorar las condiciones de dotación y acceso a la infraestructura y a los medios de comunicación de expresión juvenil, buscando con ello brindar opciones para el uso del tiempo libre.

Lineamiento 7: Promover oportunidades de trabajo asalariado o independiente para jóvenes mayores de 18 años, sin que ello implique favorecer la deserción escolar.

Lineamiento 8: Crear, fortalecer y reglamentar las condiciones y los espacios para la participación, con el fin de facilitar la intervención de los y las jóvenes en los procesos decisorios del Distrito en las etapas de planeación, organización de los recursos, ejecución de los planes, seguimiento y evaluación de las transformaciones impulsadas.

Lineamiento 9: Promover alianzas con entidades internacionales, nacionales y del sector privado vinculadas a los temas de desarrollo y juventud.

La redefinición de políticas sociales en este campo también ha resultado en reformas institucionales para consolidar una oferta coherente. Así, por ejemplo, la UCPI, que estaba adscrita a la Secretaría General de la Alcaldía, fue incorporada al DABS desde enero 2003, donde lógicamente está mucho mejor ubicada, dadas sus funciones.

Procesos similares de definición de políticas distritales integrales a los que se observan en el campo de los jóvenes fueron realizados para los demás sectores, como niñez, vejez y habitantes de la calle. En relación con los últimos, el compromiso de la Administración Distrital y sus nuevas políticas públicas en este campo se reflejan en la integración en el nuevo Código Distrital de Policía (véase capítulo sobre el tema institucional), en el que por primera vez se dedica una sección especial (su Capítulo 5) a los derechos y deberes de la población vulnerable.

10.7 La atención a adultos en situación de alta vulnerabilidad por parte del DABS

Aunque el Distrito asumió actividades de asistencia social en los barrios del sur de la ciudad desde los años treinta, su institucionalización data de los comienzos de los años sesenta, cuando la administración del alcalde Juan Pablo Llinás creó el Departamento Administrativo de Protección y Asistencia Social,[50] que orientaba sus servicios a los grupos poblacionales menos favorecidos, en particular para las áreas de "infancia, protección de mujeres e inválidos, ancianos indigentes, mendigos y víctimas de calamidades sociales y casos de emergencia, higiene mental y nutrición".[51] En 1968, la entidad se reestructuró y recibió el nombre definitivo de Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), con funciones en términos de asistencia y protección social en el ámbito distrital.[52]

En 1989, el DABS creó seis regionales en el interior de la ciudad para la operación desconcentrada de los servicios sociales. De esta forma, la desconcentración de funciones se fortaleció a partir de 1993 con la implementación de veinte Centros Operativos Locales (COL), uno por localidad, basándose en el nuevo Estatuto Orgánico impulsado por el alcalde Jaime Castro (1992-1994). Los COL son instancias de coordinación administrativa y operativa del DABS, ubicados en las localidades con el fin de planear, gestionar, organizar y supervisar la ejecución de proyectos que se desarrollan a través de las unidades operativas de las veinte localidades. Con estos centros se busca detectar la población en pobreza, canalizar la oferta de servicios y garantizar la cobertura. Por su parte, las unidades operativas atienden directamente a la población,

por ejemplo, con los jardines infantiles y con los centros de adultos mayores.

La primera administración de Mockus contrató los servicios de la Fundación Hogares Claret,[53] que desarrollaba una exitosa labor de atención a adultos habitantes de la calle en Medellín, orientada a la rehabilitación frente a la farmacodependencia, basándose en experiencias italianas. La Fundación vinculó en Bogotá a personas que tenían experiencia con la población infantil, gracias a su trabajo con Idipron o con la Fundación Niños de los Andes. Se creó, además, un hogar en la Localidad de Mártires, en el barrio Santa Inés,[54] para la atención al habitante de la calle en edades de 22 a 59 años. La Fundación aportó su conocimiento metodológico, que consistió en la creación de lo que se llamó la *comunidad terapéutica* para el habitante de calle, centrada en la modificación de comportamientos mediante terapia de confrontación y terapia de grupo, con una intervención llamada mixta, que incluía como orientadores u operadores a personas rehabilitadas que se habían preparado para apoyar estos procesos,[55] que daban testimonio de su sobriedad y de su proyecto de vida. El carácter mixto residía en que se contaba también con un grupo de terapeutas con formación académica en ciencias de la salud y ciencias humanas. La intervención mixta aporta a la visión del profesional desde lo teórico; desde la academia; desde una intervención clínica, de psicología, de trabajo social, de pedagogía reeducativa, de psiquiatría, de medicina, y también desde la visión de quien estuvo en la calle, del que vivió todo el proceso de rehabilitación y todo el proceso de estar en dificultad.

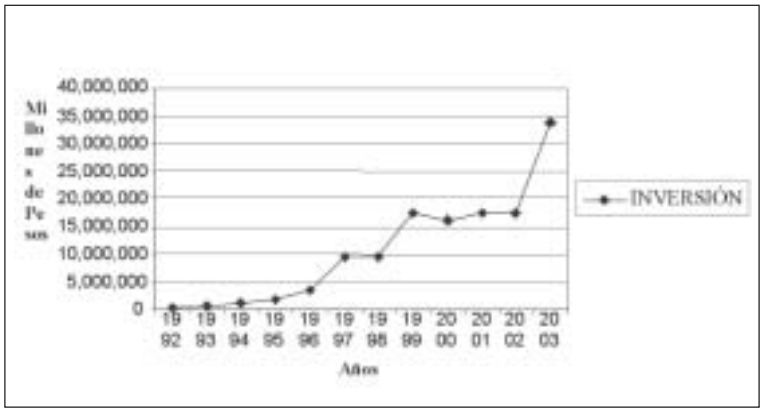
La fundación operaba a través de una fase ambulatoria llamada *brigadas de acercamiento en calle*, en la que se realizaba la aproximación a la persona y a quien se le veía decisión y voluntad de cambio, se le invitaba a la segunda fase, la de *comunidad terapéutica*, que se llevaba a cabo en un internado. En su primera etapa, ésta duraba 18 meses, tiempo estimado como el adecuado para personas que podían llevar entre veinte y cuarenta años viviendo en la calle, consumiendo sustancias psicoactivas desde los nueve años de edad.

A partir del aprendizaje hecho en esta experiencia, y teniendo en cuenta nuevos enfoques sociales que hablaban de inclusión, después

de dos años de intervención de la Fundación, el DABS inició la creación de su propio centro de atención, en el que incorporó y desarrolló la metodología utilizada en esta experiencia, formando a sus colaboradores mediante pasantías en la Fundación en Medellín y vinculando a su planta algunos operadores de la experiencia de Bogotá, de tal manera que se pudiera tener un elemento interno de medición y de conocimiento del quehacer de lo privado, desde la entidad pública. El primer hogar creado directamente por el DABS atendió a otras cien personas, y en un lapso de dos años se crearon nuevos hogares, para un total de cuatro, tres a cargo de Fundación Hogares Claret y uno a cargo de DABS, que llegaron a atender un total de trescientas personas en un período de cuatro años. La visión DABS evoluciona de todos modos desde una aproximación al problema del habitante de la calle desde el punto de vista de la adicción, a una visión más compleja, que buscaba entender las múltiples motivaciones de diferente orden que llevaban a una persona a esa situación, "porque atender al habitante de la calle como un sinónimo de drogadicto es no tener idea de cuál era el problema que se estaba atendiendo".[56]

En 1998, la administración de Peñalosa decide incrementar significativamente los recursos para el tema habitantes de la calle, incluso para un mejor entendimiento del fenómeno real en las calles, por ello designa nuevas áreas para la atención de la población de alto riesgo y exclusión social y redefine el rol del DABS como "prestador de servicios sociales". [57] Al mismo tiempo redujo el número de COL de veinte a 16, a los cuales fusionó basándose en la cantidad de población en situación de pobreza que debía ser atendida. El DABS creó, en 1999, los Centros de Atención Transitoria (CAT), movidos por la necesidad de ampliar cobertura y de optimizar el uso de los recursos. En estos centros se brindan condiciones mínimas de aseo, se enseñan normas de urbanidad y convivencia y se realiza un proceso de sensibilización que permite seleccionar con más cuidado a quienes pasan a la etapa de las comunidades terapéuticas. Se llegó atender a unas 600 personas en seis meses, mientras se reducían los cupos de las comunidades terapéuticas de 300 a 200. También se crearon Hogares de Paso, en los que se brinda una atención similar a la de los centros de atención del Idipron, como el Oasis Uno, pero a población mayor a 22 años.

Ilustración 2
Inversión 1992-2003



Fuente: Alcaldía de Bogotá, Oficina de presupuesto, ejecuciones presupuestales 1992-2003

Durante la segunda administración de Mockus, la Secretaría General de la Alcaldía transfirió al DABS las funciones de la UCPI, instancia responsable de evitar y reducir el consumo de las drogas[58]. Desde el 2003, el DABS ha redefinido su población objetivo a partir de la siguiente caracterización: niños de 0 a 5 años de familias pobres, adultos mayores, personas vinculadas al trabajo sexual y habitantes de la calle mayores de 22 años, mujeres y niños afectados por la violencia intrafamiliar. Se toma también en cuenta que al Idipron le corresponde la población vulnerable de 8 a 22 años. El DABS desarrollo planes de acción específicos con sus respectivas estrategias de intervención por cada uno de estos grupos, en cuatro áreas centrales: áreas de prevención, atención en alto riesgo, atención a la exclusión social y protección.

Para conocer la situación de los grupos poblacionales vulnerables, el DABS contrató en Bogotá cuatro estudios con universidades que se centraron en la situación de la niñez, la mujer, la familia y las personas de tercera edad. Para la metodología participativa de formulación de políticas con énfasis poblacional se contrató a la Universidad Javeriana, la cual basó su trabajo en lecciones aprendidas internacionales, incluidas las experiencias de Porto Alegre y Recife, en Brasil; Agenda 21 y

Municipios Saludables, en Colombia, y que consideró las experiencias del Programa de Desarrollo Local (PDL) y el programa de Desarrollo Integral Local (DIL) en las Unidades de Planeación Zonal (UPZ), en Bogotá. El proceso de formulación de una política integral se caracterizó por su esfuerzo participativo planificado, interinstitucional, en confluencia de tres dimensiones (territorial, poblacional y sectorial), con un carácter descentralizado a través la creación y consolidación de los Consejos Locales de Política Social (Clops).

Con la llegada de la segunda administración de Mockus y una nueva directora del DABS, se integra un enfoque a partir la promoción, prevención, protección y restablecimiento, desde la perspectiva de protección integral de los derechos de la población vulnerable, de reconocimiento de la demanda, de corresponsabilidad y cogestión entre Distrito, familia y sociedad y de cumplir con el mandato nacional por medio del cual se organizó el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.[59] Este Sistema busca que las autoridades municipales y departamentales formulen políticas de infancia y familia y creen consejos municipales y departamentales de Política Social.

Durante la administración de Mockus se crea el programa Cartas de Navegación para la Política Social, como un eje transversal de carácter interinstitucional para dar cumplimiento a los objetivos de familia y niñez del Plan de Desarrollo 2001-2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado". Igualmente, se decreta la creación del Consejo Distrital de Política Social (CDPS) –con la directora del DABS como secretaria técnica– y se constituyen veinte Consejos Locales de Política Social (Clops), con el propósito de orientar y concertar la formulación de la política social en el Distrito, como marco de políticas y modelos de intervención social para la niñez, la juventud, la mujer, los adultos y las adultas mayores y la familia en el Distrito a través un modelo de tres fases: (i) investigación, (ii) formulación de planes sectoriales y consulta en foros locales con grupos focales y (iii) ejecución y desarrollo intersectorial de las políticas. El marco de trabajo fue construido de manera participativa con entidades del gobierno distrital, representantes de la sociedad civil, gremios empresariales, organizaciones sociales y universidades. El ámbito de acción de la política social terminó definiéndose como el lugar donde se cruzan la dimensión territorial, sectorial y poblacional.

El CDPS se ha constituido en una importante instancia de coordinación de políticas públicas, con el liderazgo personal del alcalde y la participación de un gran número de entidades.[60] A partir de allí se integran nuevos elementos considerados fundamentales desde el punto de vista filosófico, como la perspectiva de deberes y derechos, la perspectiva de sexo, la perspectiva de corresponsabilidad civil y la perspectiva de protección integral. Desde esos nuevos elementos, los enfoques cambiaron y la mirada de intervención de la problemática también, lo cual evidenció una ruptura con en modelo que venía funcionando hasta la creación del CDPS.

> Según Ángela María Robledo, directora del DABS durante la segunda administración de Mockus (2001-2003), explica que la mejor forma de intervenir poblaciones vulnerables o excluidas por la drogadicción o por problemas mentales consiste en "no atenderlos de una manera diferente, institucionalizante, criminalizante, patologizante, de sus condiciones sino todo lo contrario, atenderlos en un aire abierto en donde el proceso de resocialización o de rehabilitación se desarrolla a partir de una relación con un igual, en donde el terapeuta no es el camino a seguir, sino un sujeto que interacciona con otro, para que juntos puedan encontrar soluciones. Desde esa mirada, no podemos pensar que todo habitante de la calle es drogadicto o no podemos pensar que todo habitante de la calle es un delincuente o un ladrón. Esos nuevos enfoques dicen y lo que esta administración quiere, es un proyecto mucho más incluyente, que brinde más opciones a la gente, proponiendo una ruptura con la forma como se conducía está atención hasta el momento, por ser rígido y lineal." (Entrevista, 2003).

Es evidente que cada una de las dimensiones poblacionales sobre las cuales se implementan las políticas sociales en Bogotá (niñez, hombres y mujeres adultos, adultos mayores y familia) son relevantes para contextualizar dichas políticas en su diseño y ejecución, especialmente en lo que se refiere a su impacto en la mejora de la situación de seguridad; sin embargo, en adelante nos concentramos en dos de esos grupos poblacionales: (i) ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle y (ii) trabajadores sexuales, ya que generalmente se encuentran en territorios violentos y de alto riesgo.[61] Para referencias sobre la atención a temas de violencia intrafamiliar y acceso a la justicia, véase el Capítulo 11, sobre mecanismos alternativas de resolución de conflictos.

10.8 Atención a los ciudadanos y ciudadanas adultos, habitantes de la calle (2001-2003)

En 2001, el DABS formuló el proyecto "Atención al ciudadano y ciudadana habitantes de la calle (2001-2003)", el cual se ejecuta con apoyo administrativo de la Gerencia de Exclusión Social del DABS [62]. El mencionado proyecto –que desde el mismo título explicita el compromiso del Distrito de "incluir" a los habitantes de la calle como ciudadanos– se implementa a través de cinco modalidades que pasamos a describir:

10.8.1 Brigadas de atención en la calle

Con las brigadas de atención en la calle ya no se tratan de un *acercamiento* en la calle, sino de *atención* dirigida a quienes no quieren o no aceptan un proceso institucional de resocialización. Se busca brindarles una atención en salud[63] tanto en sus 'cambuches' como en los corredores viales y parques. También se ofrecen actividades deportivas, lúdicas y recreativas en los parques, actividades todas coordinadas con los COL para mantener el contacto y la comunicación permanente con la población atendida.

En 2003 se realizaron cerca de 2.000 contactos mensuales, para un total en el 2003 de 24.000, frente a 35.000 en 2002, 16.000 en 2001, 17.000 en 2000 y 9.500 en 1999. Estos datos deben tener en cuenta que una misma persona puede ser atendida o contactada en más de una oportunidad. El 25% es remitido a entidades distritales, en particular a los hogares de paso del Idipron y proyectos del DABS y ONG. La mayoría de las atenciones se prestaron en la Unidad Permanente de Justicia (UPJ) –lo cual se puede encontrar en el Capítulo 12– y en las localidades Chapinero, Teusaquillo, Rafael Uribe, Kennedy, Puente Aranda, San Cristóbal, Engativá, Tunjuelito y Barrios Unidos.

10.8.2 Hogar de paso

El hogar de paso se abrió en 2001 y atendió mensualmente un promedio de 130 personas diarias y 4.000 personas mensuales entre 2002 y 2003, a quienes se les brindaron desayuno, almuerzo, merienda, talleres formativos y espacios de reflexión. Lo que se busca es crear un puente para

que los asistentes se dejen tentar por el Estado, y en el futuro puedan ingresar a otra modalidad. En septiembre de 2003 se abrió también servicio de 100 cupos del hogar de paso durante la noche –"un albergue nocturno para ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle entre los 22 y 59 años, habituados o no al consumo de sustancias psicoactivas, con miras a facilitar su inserción social, desde la perspectiva de derechos y deberes, género y corresponsabilidad civil"–, donde se les brinda un lugar donde dormir, comida y aguapanela[64] caliente en la mañana.

Este lugar se entiende, desde la perspectiva institucional, como un espacio de concertación y de negociación. Los cupos del servicio diurno se incrementaron de 150 en 2001 a 250 en 2003, además de los ya mencionados 100 cupos de hogar de noche en 2003. El total de atenciones evolucionó de 2.700, en 2001, a casi 60.000, en 2002, y aproximadamente 50.000, en 2003. La mayoría de las personas fueron remitidas a centros de salud, CAT, comunidades de vida y a otros proyectos DABS, ICBF, Idipron y de varias ONG.

10.8.3 Centros de Atención Transitorios (CAT)

En los CAT la atención se presta mediante un proceso denominado *cátedra de vida urbana,* un modelo de intervención diseñado por el DABS que permitió que las personas permanecieran por más tiempo en éstos (pasaron de 1,5 meses en promedio, en 2001, a tres meses, en promedio, en 2003). En los CAT se considera que el tema de las drogas es secundario, y lo que prevalece en la reflexión de la persona que quiere iniciar un nuevo proyecto de vida son las obligaciones fundamentales del sujeto, su familia, su sociedad, su yo, su salud.

En este espacio se busca que el habitante de la calle se reconozca como ciudadano con responsabilidades, autonomía, derechos y deberes, para aprender cómo se ve a sí mismo y a los demás, luego de aclarar lo que tiene en común con los demás. El objetivo es que participe en un proceso sociopedagógico de tres o cuatro meses que explora oportunidades, desde las particularidades de cada individuo y su proyecto de vida en seis áreas integradoras de la persona: área productiva, área familiar y social, área territorial, área de salud, área de seguridad y resolución pacífica de conflictos y área de arte y lúdica. El propósito es facilitar

la recuperación y potenciación de todas sus dimensiones: psicológica, física, social o espiritual, sin recurrir a conceptos sobrevalorizadores ni desvalorizantes. En 2003 había 270 cupos de atención, y se atendieron unas 18.000 personas (aproximadamente), en un 94% hombres, la gran mayoría con edades entre 22 y 50. Luego de tres años (2001-2003) unas 450 personas finalizaron todos los ciclos de atención y se encuentran en procesos de inclusión social y familiar.

10.8.4 Comunidades de vida

Las comunidades de vida –componente que representa por sí solo el 44% de los recursos del proyecto "Atención al ciudadano y ciudadana, habitantes de la calle"– están constituidas por el Hogar el Camino, Hogar Claret, Centro Balcanes, Comunidad Funescom, Comunidad Reencuentro de Vida y el Centro Nuevo Nacimiento. Su objetivo es ofrecer atención especializada bajo la modalidad de comunidad terapéutica mixta para el tratamiento, habilitación y enlace social de los habitantes de la calle que presentan altos índices de consumo y adicción a las sustancias psicoactivas, quienes tienen el propósito de realizar un cambio voluntario de estilo de vida que involucra lo individual, lo familiar y lo colectivo, facilitando su integración social.

La comunidad de vida más importante (en 2003) fue el Centro de Desarrollo Personal Balcanes, en el que se lleva a cabo un proceso de formación y capacitación para el trabajo, en las áreas de panadería y pastelería, restaurante, cocina y comedor, lavandería industrial, fabricación de calzado, pintura de exteriores, mampostería, conexiones eléctricas y plomería. Allí se realiza un proceso de formación que dura nueve meses, en varias etapas: un proceso de formación de nivelación académica de dos meses; un proceso de formación teórico-práctica de tres meses, que se cruza con pasantías durante tres meses; además se brinda un acompañamiento terapéutico para situaciones como la adicción a las drogas o hábitos comportamentales adquiridos durante la vida en la calle.

Más del 50% de la población atendida en el año 2002 en Balcanes logró vincularse laboralmente o generar sus recursos, gracias a una metodología de intervención novedosa. El Centro de Desarrollo Personal Balcanes logró un significativo cambio en las tasas de retención y de

inclusión, según el sistema de información[65] sobre los procesos terapéuticos, que muestran que en una buena comunidad terapéutica se está logrando que de diez personas logren salir de la adicción dos personas; mientras en los Balcanes de cada diez que entran terminan ocho.[66] Hogar el Camino recibió unos 1.100 ingresos (mayoritariamente hombres) entre finales 1998 y mitad 2003, de los cuales unos 500 completaron el ciclo y están en procesos de reinserción social, familiar y económico. El Centro Balcanes tenía 82 y el Centro Nuevo Nacimiento 87 protagonistas. Hogar Claret tiene 100 cupos y un programa de seis meses, pero fue cerrado en septiembre 2002. Comunidad Funescom y Reencuentro de Vida solamente operaron por un período corto (en 2002), cada uno con cincuenta cupos. Nuevo Nacimiento prestó solamente servicios durante cuatro meses a finales de 2002.

10.8.5 Enlace social y seguimiento

El objetivo de la modalidad enlace social y seguimiento, que atendió unas 1.100 personas durante el período 2001-2003, es brindar a las personas que han egresado del CAT y de las comunidades de vida apoyo individual, grupal y familiar, así como gestionar oportunidades de inclusión económica en coordinación con el "Proyecto talentos y oportunidades", cuyo propósito específico es el de responder a la exclusión social a través del reconocimiento cultural de la población vulnerable y su articulación productiva mediante la gestión de alianzas con entidades del sector público y privado para la generación de ingresos y de oportunidades, como la formación en competencias básicas (alfabetización, validación de la primaria y el bachillerato para adultos en calidad de becarios), la dignificación y profesionalización del servicio doméstico y otros oficios, la formación en perfiles ocupacionales para oficios socialmente útiles, formación de brigadistas polifuncionales en mantenimiento de parques, la Escuela de Jardinería (con el Jardín Botánico), la formación en procesos asociativos-empresariales y la intermediación de empleo.

Se creó un Banco de Talentos, como un sistema de información en el cual se registran las personas que son atendidas por el proyecto e identificadas a través del Sistema de Registro de Información de Benefi-

ciarios (Sirbe). En total fueron vinculadas casi 4.000 personas a estas oportunidades mediante convenios con el Departamento Administrativo para el Medio Ambiente (DAMA), el Jardín Botánico, el IDRD, Misión Bogotá, y se generaron empleos protegidos de seis meses de duración, con un sueldo de 350 mil pesos mensuales.

Formaron parte de la población de talentos las personas postuladas por el proyecto "Ciudadanos y ciudadanas habitantes de la calle", para que se lograran vincular a oportunidades al igual que las demás personas, desde una perspectiva de derechos y corresponsabilidad ciudadana. Se brindó también apoyo psicológico y terapéutico a través de procesos individuales y colectivos a quienes quisieran volver a consumir drogas o a quienes les afectara el síndrome de abstinencia. El gran compromiso institucional para la consolidación de este proceso de atención fue la construcción de redes familiares, locales, barriales, laborales y, muy especialmente, redes productivas.

Según el DABS, durante el período 2001-2003 unos 1.000 ciudadanos y ciudadanas habitantes de calle han finalizado el proceso y se encuentran en dinámicas de inclusión social y económica. Para que los procesos de formación ligados a salidas productivas y asociativo-empresariales logren ser sostenibles requieren la estructuración de una política en la que haya un apalancamiento financiero y un acompañamiento intensivo de largo aliento, casi que individualizado. Por otra parte, la simple creación de alianzas con otras instituciones no garantiza que éstas asimilen el enfoque del DABS, en cuanto a la búsqueda del empoderamiento y autonomía de las personas atendidas.

La principal dificultad que enfrenta el programa, según la misma institución, está en el imaginario colectivo, pues estigmatiza y excluye a la población que vive en la calle por ser diferente y por ser percibida como peligrosa. Incluso se llega al extremo de utilizar un lenguaje que no sólo es excluyente, sino que es la plataforma para comportamientos de exterminio, pues entre los términos *desechable* y *limpieza social* sólo hay un paso. Esa diferenciación y segregación generan, según el gerente del programa: "Mayores niveles de violencia e inseguridad porque el habitante de la calle también se siente agredido y en muchos de los casos en una actitud contestataria y anarquista frente a esa sociedad que lo estigmatiza y lo excluye, desarrollando comportamientos que están de

alguna manera agrediendo el statu quo social, las normas de convivencia y el Código de Policía''.

Para contribuir a transformar ese imaginario colectivo, el DABS ha realizado acciones de sensibilización de los ciudadanos bogotanos frente al habitante de la calle, en todas las modalidades de intervención; por ejemplo, en el hogar de paso todos los viernes son días de paseo, que se aprovechan para salir a un parque o a una calle, con unos 200 habitantes de calle, para contarles a los transeúntes cuáles son los programas que se realizan, a quién se dirigen, cómo se desarrollan y a través de qué convenios. Mediante estas acciones se busca contribuir a modificar la percepción que tiene la ciudadanía del habitante de la calle. Aunque este accionar no logra un impacto en el corto plazo, es evidente que alienta procesos de transformación cultural que redundan en beneficio de la situación de orden y seguridad ciudadanas.

10.9 Políticas distritales de atención a trabajadoras sexuales

El fenómeno de la prostitución merece en Bogotá, como en otras ciudades, especial atención, por la vulnerabilidad y alto riesgo de las personas que ejercen este oficio y de sus familias, y por los fenómenos de cooptación de la prostitución por redes de delincuencia organizada, prostitución de menores, uso y tráfico de drogas ilícitas en sectores con prostitución y altos sentimientos de inseguridad experimentados por ciudadanos en calles o zonas con prostitución.

En este campo también se logra mostrar cómo la continuidad en la gestión pública durante las tres últimas administraciones de Bogotá ha permitido la maduración de los procesos internos del DABS y un mejor conocimiento de la problemática, para llegar a una política de asistencia más humana, con enfoque inclusivo. Parte de este esfuerzo fue el cambio en su denominación: en lugar de "prostitutas", el Distrito decidió hablar de "trabajadoras y trabajadores sexuales". Es evidente que una mayor regulación y atención a las trabajadores sexuales, más una intensificación de operativos policivos para desintegrar redes criminales que operan en el sector de la prostitución, contribuye a mejorar condiciones de seguridad y disminuir riesgos para la salud, no solamente entre estas per-

sonas, sino en los sectores geográficos de la ciudad afectados por este fenómeno.

En Bogotá no existen estadísticas actualizadas que permitan conocer el número de personas vinculadas al trabajo sexual, al igual que la magnitud y evolución del fenómeno de la prostitución en la capital. De acuerdo con dos censos realizados hace más de una década por la Cámara de Comercio, en 1990, unas 14.200 personas ejercían la prostitución en casi 1.100 lugares en la zona centro (esencialmente en algunas partes de las localidades los Mártires y Santa Fe) de la ciudad y unas 3.500 personas en 186 lugares en la zona Chapinero, para un total de 15.200 personas.[67] El 77% laboraba en establecimientos y el 23% en las calles. El 82% de las mujeres vinculadas tenían entre 15 y 40 años, la mayoría eran solteras o vivían en unión libre, y el 73% eran mujeres jefe de hogar. También se registraron algo más de 30.000 hijos de las trabajadoras sexuales y se mostró que los hijos viven, en general, en condiciones de riesgo y vulnerabilidad.

Llaman la atención los altos porcentajes de mujeres inmigrantes: 80% de las trabajadoras sexuales en la Zona Centro y en Chapinero nacieron por fuera de Bogotá. El consumo de alcohol, tabaco y drogas ilícitas, como el bazuco y la cocaína, es elevado.[68] También se ha evidenciado la existencia de prostitución masculina, donde el uso de drogas ilícitas, en particular bazuco y cocaína, es significativamente más elevado que entre las trabajadoras femeninas.[69] En la zona céntrica, varios centros comerciales construidos en los años sesenta y setenta, han sido progresivamente abandonados por el comercio tradicional y ocupados por salones de masajes que buscan camuflar su negocio de prostitución, prestado con mínimas o nulas condiciones higiénicas, a clientes poco adinerados. Varios de estos centros han sido el objetivo de intervenciones interinstitucionales del Distrito en un esfuerzo integral de cerrar estas ocupaciones ilegales, donde se atienda a la vez a las trabajadores sexuales, a los propietarios formales de los locales, a las asociaciones de vecinos, en un esfuerzo integral de recuperación de estos centros comerciales, para de esta manera contribuir a mejorar la seguridad y el aspecto de estas zonas. Esta forma de trabajo no sigue la lógica de "batidas", que fueron esencialmente operaciones policivas *ad hoc* que provocaron más escándalos y excesos que soluciones.

En la zona de Chapinero existe una serie de establecimientos que garantizan mayor seguridad y buenas condiciones higiénicas para un público más adinerado. En estos lugares se aplica la Ley Zanahoria, aunque no faltan las excepciones. Su proliferación, sin embargo, ha generado protestas por parte de las organizaciones de vecinos.

En un esfuerzo por eliminar la prostitución callejera, que se concentraba en un sector céntrico sobre la carrera cuarta, en cercanías de varias universidades, se ha creado la Zona de Tolerancia Los Mártires, –inspirado en procesos de regulación de la prostitución como existe en ciudades como Amsterdam. Este es un proceso demasiado reciente (2003) para considerar que pueda haber tenido algún impacto sobre la mejora en la seguridad en el periodo 1995-2003, razón por la cual no nos detendremos en un análisis más profundo de esta situación.

La atención a la población de trabajadores sexuales se remonta a los años ochenta, cuando el DABS inició un programa de rehabilitación y prevención de la prostitución, cuyo objetivo era ofrecer a la mujer que ejerce la prostitución programas adaptados a su situación personal, que le permitieran capacitarse para ejercer un oficio diferente según su proceso de concientización. Parte del programa era realizar estudios y ofrecer alternativas de tratamiento en salud, que hasta entonces no eran ofrecidos por ningún organismo gubernamental específico. También se trataba de fortalecer la estructura familiar y atender las necesidades más apremiantes de la población femenina y juvenil. El objetivo y las actividades del programa cambiaron progresivamente de la rehabilitación hacia acciones de orientación, información, referenciación, capacitación técnica, asesoría y atención psicológica y talleres en valores. Entre 1983 y 1986 el programa amplió su cobertura y se reorganizó en tres componentes: rehabilitación, prevención y atención a la comunidad, con el objetivo de garantizar la vinculación escolar de los hijos de los trabajadores sexuales, y disminuir los riesgos a los que estaban expuestos esos niños (se definió la atención a los hijos de las usuarias con edades entre los dos y los catorce años).

Inspirado en lo anterior, la primera administración de Mockus creó, en 1996, el programa Atención a la Mujer Cabeza de Familia que ejerce la Prostitución[70] cuyos objetivos fundamentalmente eran (i) el mejoramiento de la calidad de vida a las mujeres trabajadoras sexuales, (ii) la implementa-

ción de una unidad operativa para atención a la mujer trabajadora sexual y (iii) la atención a mujeres cabeza de familia trabajadoras sexuales y su núcleo familiar en riesgo.[71] En concreto, se trataba de intervenciones en los campos psicosocial, pedagógico y de capacitación, primero en las localidades de Mártires y Santa Fe; luego se amplió, a partir 1997, a Tunjuelito, Bosa, Kennedy, Fontibón, Engativá, Chapinero y Barrios Unidos.

La administración de Peñalosa mantuvo la prioridad del tema,[72] en particular a través del proyecto "Atención a personas vinculadas al trabajo sexual", bajo responsabilidad del DABS.[73] Se plantearon cinco objetivos: (a) propiciar la integración de la trabajadora sexual y de los niños y niñas a su cargo a las diferentes redes sociales mediante apoyo social, familiar e individual; formación para el trabajo productivo, y asistencia legal que le permita dar significación a su proyecto de vida. (b) Referenciar a las personas y los niños y niñas a su cargo a servicios sociales básicos, que les permitan mejorar su calidad de vida. (c) Propiciar alternativas de desarrollo humano mediante espacios de construcción individual, familiar y grupal, que les permitan a las(os) usuarias(os) generar procesos de autonomía y participación social. (d) Establecer convenios de cooperación y coordinación interinstitucional para lograr una atención integral a la población. (e) Ofrecer espacios de formación para el trabajo productivo, que permitan nuevas opciones de generación de ingresos. El proyecto se orientó a trabajadoras sexuales con hijos menores de catorce años, en condiciones de pobreza (estratos 1 y 2) y con edades entre los 18 y 59 años. Éste se impulsó a partir de cinco etapas:

1. Observación, diagnóstico y georreferenciación de la actividad en la ciudad.
2. Contacto y divulgación sobre la existencia del proyecto en las zonas de trabajo de las trabajadoras sexuales.
3. Orientación para hacer una vinculación provisional de las trabajadoras sexuales a las actividades del proyecto y la vinculación de sus hijos en servicios sociales básicos.
4. Intervención a través talleres de formación, procesos terapéuticos grupales y talleres de capacitación en artes y oficios (ocho a doce meses).
5. Seguimiento (tres meses).

Entre 1998-2000 se vincularon alrededor de 4.000 personas en la etapa de intervención, con asistencia activa a los talleres en desarrollo humano, procesos terapéuticos y cursos de capacitación técnica en las áreas de marroquinería, belleza, confección industrial y cosmetología. También se refirieron cerca de 3.000 menores de catorce años, hijos de usuarias, a servicios sociales básicos como educación y salud. Se logró también con este proyecto la georreferenciación del ejercicio de la prostitución en Bogotá y la construcción de mapas que se basan en el trabajo de campo realizado, al igual que la caracterización de la población atendida. Esta última se seleccionó según diagnósticos y, principalmente, se focalizó en las localidades de Mártires, Kennedy y Engativá. La inversión realizada durante 1998-2000 fue de aproximadamente 850 millones de pesos, para un costo de 220 mil pesos, por beneficiario al año.

Durante la segunda administración de Mockus, y dentro del Plan de Desarrollo Bogotá "Para vivir todos del mismo lado", se incluyó el proyecto "Proyectos de vida para personas en situación de prostitución", inscrito en el objetivo de justicia social, y hace parte del programa Justicia Fraterna, con un costo de inversión cercana a los 200.000 dólares. De acuerdo con las lecciones aprendidas en la fase anterior, se redefinen las cinco etapas ya mencionadas en seis etapas nuevas:

1. Divulgación y acercamiento en calle. En esta etapa las promotoras del DABS establecen contacto directo con las personas que ejercen la prostitución en todas las localidades, para informarles sobre los servicios y actividades que se desarrollan en los centros de atención. Entre 2001 y 2003 se realizaron unos 36.000 acercamientos en 18 de las veinte localidades y se actualizó mes a mes el inventario de establecimientos. Se logró referenciar unas 2.700 personas a servicios de salud (65%), a otros servicios del DABS, a Planeación Distrital (para aplicar la encuesta Sisben), a Misión Bogotá y a otras ONG interesadas en posicionar el tema.

2. Georreferenciación del fenómeno de la prostitución. Esto consiste en la identificación global del número de mujeres, hombres, establecimientos, sitios y calles dedicados al ejercicio de la prostitución, lo cual permite caracterizar a esta población. En 2002 hubo unos 450 establecimientos, con un 60% en Santa Fe, Barrios Unidos, Kennedy, Mártires y Chapinero, donde tradicionalmente se han ubicado los establecimien-

tos dedicados al ejercicio de la prostitución. También se detectaron 213 puntos de prostitución en la calle, esencialmente en Santa Fe (106), Mártires (79) y Candelaria (28).

3. Apoyo sociofamiliar. Se busca ofrecer una acogida cálida a la usuaria o usuario y brindarle información detallada sobre los servicios para que pueda elegir su actividad dentro del proyecto, de acuerdo con sus necesidades. Adicionalmente, se realiza la orientación y referenciación al usuario sobre los servicios sociales que pueden requerir los niños a su cargo.

4. Desarrollo personal. En este componente se generan procesos de deconstrucción y construcción de la identidad, con el fin de abrir espacios de mayor aceptación, valoración, confianza y empoderamiento de las mujeres con ellas mismas, a fin de que reconstruyan su proyecto de vida.

5. Formación para el trabajo productivo. En esta etapa la persona trata de desarrollar sus destrezas y habilidades en el aprendizaje de un oficio, con el fin de que genere otras opciones de ingreso. La principal causa de ingreso a la prostitución continúa siendo la situación económica (para el 84%).

6. Asistencia y asesoría legal. Se trabaja en la protección y defensa de sus derechos fundamentales en el ámbito individual, familiar y grupal. La población objeto es redefinida como entre los 26 y 35 años, con niños y niñas a su cargo, de los estratos 1 y 2, en condiciones de alta vulnerabilidad. Basándose en el modelo de trabajo en red, y buscando con ello la inclusión social de sus usuarios o usuarias, el programa pretende cubrir toda la ciudad, y se implementa a través de tres centros de atención: el Centro Samper Mendoza (para localidades de Mártires, Santa Fe, Candelaria, Puente Aranda y Teusaquillo), el Centro Kennedy (para Bosa, Tunjuelito, Kennedy, Rafael Uribe, Usme y Ciudad Bolívar) y el Centro de Barrios Unidos (para Engativá, Barrios Unidos, Chapinero, Suba y Fontibón).

Al mismo tiempo, hubo una serie de intervenciones para regular la prostitución, concentrarla en zonas definidas ("zonas de tolerancia") y cerrar prostíbulos ilegales. Estas políticas son discutidas en el Capítulo 7, sobre renovación urbana con fines sociales.

10.10 Observaciones finales

En los debates y análisis sobre la mejora de indicadores de seguridad y convivencia en Bogotá, muy pocos han subrayado la importancia del fortalecimiento de la oferta de servicios en el campo de la atención a poblaciones vulnerables, en particular a través del DABS y del Idipron, el programa Misión Bogotá, pero también a través de entidades como la Secretaría de Educación, el IDCT y el IDRD. El hecho de que muchos estudios o evaluaciones centren sus análisis sólo en homicidios o en delitos de mayor impacto y en las políticas directamente relacionadas con ellos, contribuye al poco crédito dado a estos programas, en los cuales tanto el alcalde Mockus como el alcalde Peñalosa desarrollaron políticas innovadoras e invirtieron creatividad y considerables recursos humanos, físicos y financieros. La ampliación de la calidad y cantidad de servicios ofrecidos a diferentes personas en condiciones de vulnerabilidad –entre ellos indigentes, habitantes de la calle, drogadictos, trabajadores sexuales y jóvenes en riesgo– ha sido una contribución crucial en las políticas de convivencia y seguridad en la ciudad de Bogotá, sin que se evidencie una oferta tan coherente y coordinada por una administración municipal en otras ciudades de Colombia.

Los habitantes de la calle, los indigentes, los trabajadores y trabajadoras sexuales y los drogadictos, para mencionar apenas algunos de los grupos de lo que genéricamente se llama en Bogotá *población vulnerable*, no mantienen una correlación significativa con el tema de homicidios, pero son fenómenos muy asociados con el panorama callejero de inseguridad cotidiana y tienen que ver con el tema de hurtos a personas, agresividad en el espacio público, asesinatos de personas anónimas o víctimas de reprochables actos de "limpieza social", así como con problemas de salud pública y desintegración familiar. Es innegable que una parte del éxito del modelo de Bogotá consiste en la progresiva especialización en la oferta de servicios y la redefinición de campos de intervención de Idipron y DABS, para evitar duplicidad de acciones e ineficiencia.

El Idipron atiende ahora al 95% de los jóvenes habitantes de la calle o que habitan en zonas pobres y marginadas, involucrados en problemas de drogadicción. Este instituto es, efectivamente, el esfuerzo distrital más integral y centrado en jóvenes vulnerables de Bogotá –en

particular pandilleros–, tanto por su amplia oferta de servicios como por la consolidación durante el período 1995-2003, basada en una concepción que proviene de las mismas raíces de la Institución. Ésta consiste en el tratamiento de la vulnerabilidad desde diversas perspectivas psicológicas y sociales que, al tiempo, busca incorporar al joven en los contextos sociales y urbanos dentro de los que se desenvuelve.

El DABS atiende cada día a 1.500 habitantes de la calle, es decir, el 10% del total calculado. En 2003, el DABS llegó a entregar una *certificación de habitante de la calle* a más de 12.000 personas, con el propósito de que pudieran acudir más fácilmente a los servicios de salud y de trabajo social. El DABS es también la única entidad distrital que ha venido atendiendo desde una perspectiva integral a la población de trabajadores sexuales, al implementar diferentes estrategias metodológicas y alternativas de atención orientadas especialmente hacia las mujeres, hijos e hijas. En lugar de programas de asistencia desde el sector salud exclusivamente, el DABS ha evolucionado hacia un enfoque integral, que considera a la prostituta como una trabajadora sexual, con necesidades de protección y de seguridad para su familia, cuando la tienen.

Aunque la oferta realizada a través del programa Misión Bogotá sufre la limitante de ofrecer una atención de tres a seis meses solamente, este ha sido muy reconocido por los bogotanos. Es el caso del programa de los guías cívicos, el cual cuenta con un carácter muy visible, y logró ser uno de los programas mejor conocidos y apreciados por la ciudadanía.

Durante la administración de Peñalosa, el interés de Misión Bogotá estuvo puesto en la promoción de la participación ciudadana para mejorar la seguridad, mientras que en la segunda administración de Mockus se hizo hincapié en la inclusión social de sectores de población marginales que podían significar un riesgo para la población. Ambas administraciones centraron el programa en transformar la relación de numerosos grupos de personas, percibidos como riesgosos, con el resto de conciudadanos, mediante el recurso de 'sacarlos de la calle' para convertirlos en guías, símbolo de seguridad, reguladores de las relaciones entre ciudadanos. Adicionalmente, crearon oportunidades de vinculación laboral de esos grupos sin mayor calificación, aunque no se tratara de empleos duraderos.

Misión Bogotá se constituyó en una estrategia 'blanda' para contribuir a disminuir la inseguridad y construir convivencia ciudadana Misión Bogotá no desarrolló acciones coercitivas para el control de la violencia, sino que trabajó en la inclusión social de jóvenes y adultos en alto riesgo, quienes prestaban un servicio productivo a la ciudad como agentes sociales que promovían la autorregulación y la regulación colectiva. Así, los guías cívicos, personas que antes fueron percibidas como individuos peligrosos, se convertían en agentes institucionales para guiar a los ciudadanos.

La gran innovación de Misión Bogotá, en términos de promoción de la participación comunitaria y de la inserción de poblaciones excluidas, fue incorporar a los recicladores y luego a otras poblaciones percibidas como amenazantes y vulnerables al mismo tiempo –jóvenes en situación de riesgo, trabajadores sexuales, habitantes de la calle–, mediante un proceso de acercamiento para su posterior formación como guías cívicos. Se trataba de acercar a esas personas a la comunidad, de eliminar el estigma que pesa sobre ellas y de vincularlas a una actividad en la que se transformara su imagen tradicional de personas peligrosas y amenazantes, por otra de personas útiles a la sociedad, 'alineadas' con el orden y la seguridad; una actividad que, adicionalmente, se constituyera en una oportunidad para ingresar en el mercado formal del trabajo.

Frente a los demás programas, como la Unidad Coordinadora de Prevención Integral (UCPI), son menos evidentes su alcance y resultados, por problemas de continuidad o de atención durante períodos relativamente cortos, lo cual impide generar un impacto en el desarrollo personal –lo que incluso es cierto para Misión Bogotá–. En este sentido, pueden ser criticados por dirigirse muy sintomáticamente, pero menos integralmente a la persona, y por tener poca capacidad de tomar en cuenta e incidir en el entorno familiar y social de las personas atendidas. Finalmente, presentan dificultades en el momento de ofrecer posibilidades de empleo inicial, tema que sigue siendo difícil también para el DABS y el Idipron.

Otros esfuerzos importantes –pero que no hemos alcanzado a evaluar a fondo– son las intervenciones integrales en los centros comerciales "tomados" por la prostitución –y con ella, por redes criminales–, así como la creación de la zona de tolerancia en la localidad Los Mártires. La creación y el fortalecimiento del Consejo Distrital de Política Social

de Bogotá, traduce el compromiso con la definición de verdaderas políticas de atención y regulación social en la ciudad.

Para las demás ciudades de Colombia es de gran relevancia poder aprender de estos procesos, en especial de la manera como ellos integran la visión preventiva, de desarrollo humano y ético de las personas más vulnerables, en el empeño por proporcionarles herramientas que les permitan construirse como ciudadanos autónomos, con un mayor potencial para competir por las oportunidades que brinda la sociedad contemporánea.

Notas capítulo 10

1 Como se explica en el capítulo 13, los jóvenes infractores sindicados o judicializados no son atendidos por el Idipron o el DABS, sino por los servicios de rehabilitación y resocialización del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), cuando tienen menos que 18 años, y cuando tienen más que 18 años, por la Cárcel Distrital o instituciones penitenciarias o carcelarias del orden nacional.

2 En Bogotá se han realizado tres censos sectoriales de habitantes de la calle, el primero de ellos fue un censo piloto que se llevó a cabo en 1997 entre Idipron, IDCT y la Universidad Nacional de Colombia, con una población de 4.515; el segundo se realizó en 1999 entre el Idipron y el DANE, con una población de 7.817 habitantes, y el tercero se lo hicieron estas dos mismas instituciones, con una población de 10.477 habitantes de la calle. Idipron y el DANE comenzaron la realización del IV Censo Sectorial de Habitantes de la Calle, a finales del 2004. Comentarios informales aseguraron que la nueva cifra está por encima de la encontrada en 2001.

3 Caracterización elaborada basándose en el último censo de habitantes de la calle realizado por el Idipron y el Departamento Nacional de Estadística (DANE): Habitantes de la Calle, III *Censo sectorial.* Bogotá, 2002.

4 En Bogotá se llama *zorra* a un vehículo grande tirado por un caballo, o pequeño, tirado por una persona, dedicado a acarreos. Zorrero es quien lo conduce.

5 El bazuco es un subproducto de procesamiento de la cocaína altamente tóxico, y es mucho más barato que la cocaína. Actúa como estimulante.

6 El pegante es un producto industrial utilizado para pegar cuero, cuyo alto contenido de sustancias tóxicas produce en quien lo huele una sensación anestésica que quita el hambre y el cansancio. Su precio es bajo.

7 KLevens, J. y Roca J., "Protective Factors for Delinquency Amidst Adversity", en Klevens, J.; Restrepo, O.; Roca, J., y MartInés, A., *Epidemiología de la delincuencia en Colombia*, Bogotá, Colciencias; both cited by Klevens, 1997, p. 20.

8 Estudio realizado por Leandro Ramos del Idipron, con el apoyo de un equipo de investigadores, y que será publicado en 2004.

9 Asimismo, el Idipron contrató la investigación titulada *Estudio sobre las motivaciones que conducen a los jóvenes bogotanos a la vinculación de pandillas delincuenciales*, realizado por un experto externo –Carlos Zorro, del CIDER, Universidad de Los Andes– para evaluar las motivaciones de afiliación de los jóvenes a las pandillas.

10 Klevens, J, and Roca J., 1997, "Protective Factors for Delinquency Amidst Adversity", Klevens J, Restrepo O, Roca J, Martínez A, 1997, *Epidemiología de la delincuencia en Colombia*, report presented to Colciencias; both cited by Klevens, 1997, p. 20;

11 Tolan, P. y Guerra, N. (1984), *What works in reducing adolescent violence: An empirical review of the field*, Boulder, CO: Center for the Study and Prevention of Violence (See Kleevens, 1997, p. 20).

[12] Mediante el Acuerdo 80 de 1967 expedido por el Concejo de Bogotá. Los antecedentes del Idipron se remontan al programa Bosconia, promovido desde los años sesenta por el padre Javier de Nicoló, cuya experiencia, acogida por la Administración Distrital de Bogotá, fue incorporada al Instituto.

[13] Para los jóvenes de menos de 18 años judicializados existen los programas ofrecidos por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como en El Redentor, centro de resocialización el cual se describe en el capítulo 12.

[14] No se trata solamente de intervenciones sofisticadas, sino de acciones a través de las cuales se busca que los habitantes de la calle se sientan respetados y tenidos en cuenta. Como explica un directivo del Centro Idipron: "A veces un gesto tan simple como darle a estos jóvenes medio pollo como almuerzo, es recrear la dignidad y la creencia de ellos mismos en su propio estatus de ciudadanos". De igual impacto ha sido un convenio entre el Idipron y la Fundación Andrés Bello, que se llamó "Una sonrisa feliz", y que generó 360 prótesis dentales para estos jóvenes, que muchas veces tienen una dentadura muy mal cuidada, que dificulta su presentación en un ambiente laboral y formal.

[15] Entrevista con el padre Javier de Nicoló, septiembre de 2003.

[16] Decreto Distrital 897 de 1995.

[17] Agradecemos las generosas contribuciones en entrevistas y materiales por parte de Luis Spath, director del Centro, así como de los jóvenes e instructores del Centro durante las varias visitas realizadas (septiembre-diciembre de 2003).

[18] Contrato 088 de 2002, denominado *Programa integral de formación para el trabajo en áreas técnicas y en actividades de mejoramiento y mantenimiento del espacio público* (octubre de 2002-mayo de 2003). El proyecto se dirigió a jóvenes de ambos sexos, con edades entre los 14 y 26 años, en riesgo de exclusión social y en proceso de reinserción social, vinculados al Idipron, y que poseen como mínimo quinto de primaria. Se atendió (entre octubre de 2002 y mayo de 2003) un total de 250 jóvenes distribuidos así: 100 jóvenes para la formación técnica y 150 en actividades de mejoramiento y mantenimiento del espacio público.

[19] Cada uno de estos cursos tenía una intensidad horaria semanal de doce horas para la formación técnica, una hora para el módulo de desarrollo humano y fortalecimiento de habilidades y competencias básicas y una hora para el acompañamiento social y psicológico durante 24 semanas.

[20] Anécdota relatada por el alcalde Mockus en entrevista con los autores. Noviembre de 2003.

[21] Entrevista a Claudia Vásquez, fundadora y primera directora de Misión Bogotá, bajo la administración de Peñalosa, y más tarde secretaria de Tránsito, durante la administración de Mockus 2. Bogotá, septiembre de 2003.

[22] Documento presentado por el programa Misión Bogotá, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, Univerciudad, No. 6, dic. de 2000.

[23] *Ibid.*

[24] Entrevista Claudia Vásquez, directora de Misión Bogotá, Bogotá, sep. de 2003.

[25] Teoría de la ventana rota o *broken windows theory*.

[26] Entrevista a Claudia Vásquez, Bogotá, sep. de 2003.

[27] Kohlberg, *Teoría cognitive-evolutiva de la moralización*, 1969.

[28] Presentación realizada por la directora y el equipo de Misión Bogotá. Bogotá, sep. de 2003.

[29] Proyecto "Atención a jóvenes en riesgo y resocialización", Alcaldía Mayor de Bogotá, Dirección de Seguridad de la Secretaría de Gobierno.

[30] La Ley 375 del 4 del julio de 1997.

[31] El proyecto dejó de todos modos abierta la posibilidad de incluir jóvenes de los estratos 4, 5 y 6.

[32] Ramírez, Clara y Castro, Óscar, *Juventud, pobreza y formación*, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1999.

[33] Alcaldía Mayor de Bogotá-UCPI, 2002, *Un trabajo de campo en la ciudad. Conceptualización y Materialización de la Prevención integral.*

[34] *Ibid.,* pp. 22-23.

[35] Alcaldía Mayor de Bogotá-UCPI, 1993, *Cultura juventud y arte. Una propuesta de prevención integral*, Guadalupe, Bogotá, 1993, p. 59.

[36] Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998, Plan de Desarrollo Formar Ciudad 1995-1997.

[37] Klevens, p. 22.

[38] Sin embargo, según Klevens, las casas en Bogotá tenían serios problemas de continuidad por dificultades financieras y administrativas. Klevens no logró encontrar información sobre la distribución entre hombres y mujeres.

[39] Entrevistas con Adalgiza Reyes, directora de Seguridad, y Claudia Ocampo, coordinadora del proyecto "Atención a jóvenes y resocialización".

[40] Formulación de un proyecto de inversión. Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia de la Secretaría de Gobierno Distrital, medio magnético, julio de 2001. Proyecto 7086. "Atención a jóvenes en riesgo y resocialización", Plan de Desarrollo: Bogotá, Para vivir Todos del mismo Lado. Objetivo: cultura ciudadana.
Programas: vida sagrada. Coordinación: Dirección de Seguridad de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia de la Secretaría de Gobierno Distrital. Tiempo: julio de 1998 y reformulado en julio-septiembre de 2001.

[41] Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que queremos". Literal d. Fomento al buen uso del tiempo libre y el espacio Público: […] Se promoverá la realización de actividades culturales, recreativas y deportivas, que integren varias disciplinas y brinden múltiples oportunidades a públicos tan variados como aquellos que habitan la ciudad y la enriquecen. Se realizarán programas y actividades dirigidos a la tercera edad y discapacitados, se promoverá el desarrollo del deporte comunitario y estudiantil, se realizarán eventos de recreovía en la ciclovía del domingo y otros eventos metropolitanos de gran impacto. Desde aquí se apoyarán prácticas recreativas, culturales y deportivas, especialmente dirigidas a niños y jóvenes, que permitan una mejor utilización del tiempo libre y la ampliación de oportunidades educativas más allá de la jornada escolar. Se trata de promover el uso del espacio público urbano para que toda la ciudad se convierta en escenario –espacio de socialización del arte y la cultura– y espectáculo con las manifestaciones creativas de ciudadanos capaces y orgullosos de compartir y disfrutar de su ciudad. Plan de Desarrollo 1998-2001.

[42] Esto representa un 20% de los recursos destinados durante las tres administraciones al Proyecto 7086.

[43] Las áreas de intervención que presentan continuidad desde 1999 hasta la fecha son las de participación juvenil y formación democrática y formación para el trabajo.

[44] La información de referencia, *Informe final*, ha sido proporcionada por la Fundación Superior Diners. Contrato 125 de 2001, denominado *Proyecto formación para el trabajo a jóvenes en proceso de resocialización* (mayo-octubre de 2002).

[45] En su informe, la Fundación Superior Diners presenta un total de 532 estudiantes 'certificados'; 148 estudiantes 'desertados', lo que equivale a un 22% de deserción, explicada por razones de índole personal, falta de identificación con el programa, vinculación laboral o población flotante, también denominada 'trapecistas', al filo de caer o elegir entre el bien y el mal.

[46] Mercadeo social (siete cursos), archivo y correspondencia (cinco cursos), promotor integral de ventas (cuatro cursos), manipulación de alimentos (cuatro cursos). También incluyó introducción, la identidad del hombre, comunicación, valores, liderazgo moral, proyecto de vida, resolución de problemas, toma de decisiones.

[47] Alcaldía Mayor de Bogotá, Consejo Distrital de Política social, *Hacia una política integral de juventud para Bogotá*, 1999.

[48] Alcaldía Mayor de Bogotá, DAACD-CIDER, *Elaboración del escenario tendencial y posible para el desarrollo de la población joven en Bogotá*, informe final, Bogotá, 2003.

[49] Alcaldía Distrital de Bogotá, Consejo Distrital de Política Social de Bogotá, *Lineamientos generales de política social para Bogotá 2004-2014. Aproximación desde los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres, las personas y la familia*, 2003, p. 14.

[50] Mediante el Acuerdo Municipal 78 de 1960.

[51] Alcaldía Mayor de Bogotá-DABS, *Balance de una gestión 1998-2000*, 2000, p. 16.
[52] Mediante el Decreto 3133 de 1968.
[53] Entrevista a funcionarios de la Fundación Hogares Claret, en DABS de San Cristóbal, Bogotá, 2003.
[54] Éstos fueron los pasos iniciales de la atención brindada a la población de El Cartucho, sobre el cual se habla más adelante. (Ver tabla capítulo 8)
[55] La Fundación Hogares Claret tiene un diplomado en Medellín en formación de operadores para atención a habitantes de la calle; también se prepararon los terapeutas en la Universidad San Buenaventura de Medellín.
[56] Agradecemos las entrevistas y apoyos prestados en 2003 por Andrés Botero, gerente del programa "Habitantes de la calle", del DABS, Bogotá.
[57] Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social, *Balance de una gestión 1998 - 2000*, 2000, p. 18.
[58] Decreto 127 de 2002.
[59] Decreto 1137 de 1999, por medio del cual se organiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar.
[60] Secretaría de Gobierno, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Educación, Secretaría de Salud, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, el DAACD, la Caja de Vivienda Popular, el Idipron, el IDCT, el IDRD, la UCPI, la Personería Distrital, la Veeduría Distrital, el Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA), un representante de cada uno de los veinte alcaldes locales y un representante del ICBF, región Bogotá. Son invitados permanentes un representante de las siguientes instituciones: cajas de compensación familiar, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que trabajan con el sector social, así como un representante de cada grupo poblacional, de los beneficiarios de los programas distritales, de las universidades y de los gremios.
[61] Para un panorama completo, véase tomo II del *Balance de la gestión de proyectos 2001-3*, DABS, Bogotá, diciembre de 2003.
[61] Proyecto 7312 del DABS.
[61] Mediante convenio con Hospital Centro Oriente, de la Secretaría de Salud, que les brida atención médica y odontológica a través de dos unidades móviles.
[64] Aguapanela, o agua de panela, infusión hecha con panela, un producto fabricado con derivados de la caña de azúcar, un alimento energético muy popular en Colombia.
[65] Sistema de información suministrado por el padre Gabriel Mejía, presidente de la Fundación Hogares Claret.
[66] Entrevista con Andrés Botero, gerente del programa "Habitantes de la calle" del DABS, Alcaldía Mayor de Bogotá.
[67] Cámara de Comercio de Bogotá, *Censo de población y establecimientos dedicados a la prostitución*, Bogotá, 1991.
[68] DABS -SIRBE, Bogotá, 2001.
[69] Cámara de Comercio de Bogotá, *Censo de población y establecimientos dedicados a la prostitución*, Bogotá, 1991.
[70] Como parte del proyecto "Atención integral a la población en alto riesgo físico y moral", dentro del subprograma "Reducir los comportamientos de exclusión social" del programa "Promoción social para el progreso social".
[71] Vía Resolución 1149, que reglamentó la modalidad.
[72] Modalidad de atención a personas en alto riesgo vinculadas al trabajo sexual, inscrita dentro del proyecto: "Atención del menor en situación de alto riesgo".
[73] Proyecto 7220. Este proyecto se sitúa en el Plan de Desarrollo, dentro de la prioridad: interacción social, en el programa "Mejoramiento de la calidad y aumento de la cobertura de servicios a grupos vulnerables".

Capítulo 11

PROMOCIÓN DE COMPORTAMIENTOS SEGUROS Y DE UNA CULTURA CIUDADANA EN BOGOTÁ (1995-2003)

Taxista capacitado en programa distrital Caballeros de la Cebra. Foto Gerard Martin.

Debemos ser consecuentes: si nos proclamamos pro democracia pues también tomémonos la sopita que la democracia produce. Uno no puede decir, "soy pro demócrata pero escojo qué leyes cumplo". A este respecto, como sociedad hemos avanzado mucho en igualitarismo, pero aún nos cuesta trabajo regularnos por la ley de la mayoría.

ANTANAS MOCKUS, 2002[1]

El Alcalde Antanas Mockus instauró, durante su primera administración (1995-1997), una innovadora estrategia para promover cambios sociales deseables y duraderos en los comportamientos ciudadanos para promover cultura ciudadana (véase Capítulo 4). La promoción de la cultura ciudadana se tradujo también en innovadoras estrategias de comunicación, incluso en términos de campañas de prevención frente a factores de riesgo.

Según Antanas Mockus, la propuesta de cultura ciudadana pretende:

a) Modificar ciertos comportamientos individuales y colectivos que riñen fuertemente con la vida social de la ciudad (mediante autorregulación ciudadana, capacitación de funcionarios y construcción de algunos espacios urbanos donde interactúan ciudadanos o ciudadanos con funcionarios".

b) Construir colectivamente una imagen de ciudad compartida, actual y futura, y buscar que la comprensión como el respecto de las reglas confieran identidad ciudadana y sentido de pertenencia.

c) Impulsar lo que tradicionalmente se reconoce como cultura, la cultura popular y las manifestaciones artísticas que puedan contribuir a generar sentimiento de pertenencia a la ciudad.

d) Propiciar la participación comunitaria y la regulación de la administración por parte de la ciudadanía.

(Antanas Mockus, *Guía práctica de cultura ciudadana*, 2004)

El carácter creativo, lúdico y poco tradicional de la política de cultura ciudadana y de las estrategias de comunicación que la acompañaron, desconcertó a muchos en sus inicios, en particular cuando el alcalde mismo se convirtió en el símbolo más visible de las campañas. Con el tiempo, terminó por convencer a muchos, a tal punto que lo reeligieron alcalde 3 años más tarde.[2]

Como hemos explicado con detalle en el Capítulo 7, la administración de Peñalosa (1998-2000), consideró que la creación de una cultura ciudadana y citadina, incluso en relación con comportamientos de riesgo, dependía esencialmente de las condiciones ofrecidas por el entorno urbano; que para crear una ciudad más agradable y con menos peligros, se necesitaban también, de manera urgente, grandes intervenciones urbanísticas, crear y mejorar el espacio público, mejorar la movilidad y por esta vía, convertir a Bogotá en una ciudad menos agresiva y peligrosa. De manera que para Peñalosa las estrategias de comunicación y sus respectivas campañas para promover comportamientos seguros, constituían un mecanismo complementario a las intervenciones urbanísticas, por ejemplo en términos de aprender a utilizar el espacio público, los parques, el nuevo sistema de transporte público, etc. Lo anterior se tradujo, por ejemplo, en iniciativas como el Programa Misión Bogotá, el fortalecimiento de las actividades y programas del Idipron (véase Capítulo 10) y estrategias para el buen uso de los parques (véase Capítulo 7). Pero otras de sus iniciativas, como las relacionadas con la cultura ciudadana para la movilidad segura, en relación con el tema de accidentes de tráfico, guardaban mucha cercanía con la metodología de Mockus. Armonía entre ley, moral y cultura, según el alcalde Mockus (2003):

> *En la construcción de la convivencia es necesario reconocer la importancia de los tres sistemas reguladores [ley, moral, cultura], de modo que lo establecido en la ley sea interiorizado en la conciencia moral y fortalecido como regulación cultural. Lo más importante, en estos términos, es avanzar en la formulación de una cultura democrática y una cultura de legalidad, para que las tensiones entre los sistemas reguladores se resuelvan de manera pacifica mediante mecanismos democráticos, es decir, a través la discusión y argumentación, o dicho de otro modo, mediante una verdadera construcción conjunta de la ley.* (palabras del alcalde, *Ciudad y Democracia*, Bogotá, 2003)

Durante su segunda administración (2001-2003), el alcalde Mockus se comprometió con el mantenimiento y la ampliación de las obras públicas iniciadas por Peñalosa, reconociendo la importancia que tienen en el mejoramiento de la cultura ciudadana. Al tiempo, fortaleció, como un elemento central de su gestión, el tema de comunicación y de instrucción pública. El enfoque temático de las campañas y prácticas pedagógicas innovadoras se reorientó esta vez hacia la consolidación de la cultura ciudadana en términos de políticas para promover la integración y armonización entre la ley, la moral y la cultura. Esto se concretó en programas orientados al cambio de comportamientos y actitudes para el acatamiento de normas, el respeto a la vida humana, los derechos de cada individuo y de la sociedad bogotana en su conjunto,[3] así como hacia la promoción de la resistencia civil frente a los actos de terrorismo (véase Capítulo 14).

Este capítulo presenta, para el período 1995-2003, un resumen –que no pretende ser exhaustivo– de las políticas de promoción de cultura ciudadana, de las estrategias de comunicación y de las campañas de promoción que las acompañaron, con particular atención en las dirigidas a promover comportamientos y actitudes menos riesgosos y más solidarios para crear una ciudad más segura. La estrategia y las campañas de resistencia civil reciben un tratamiento aparte en el Capítulo 14.

11.1 El cambio de comportamientos

Antes de 1995, se realizaban en Bogotá con alguna frecuencia campañas de comunicación de diferente naturaleza, orientadas a promover en la ciudadanía la adopción de comportamientos seguros y saludables. Por ejemplo, campañas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas, campañas de prevención de la accidentalidad vial, campañas de prevención de enfermedades como la gastroenteritis, o de prevención de embarazos en adolescentes. Sin embargo, cada institución manejaba sus campañas de acuerdo con objetivos sectoriales y estrategias de comunicación propias, que terminaron muchas veces siendo las estrategias de las firmas de publicidad o comunicación contratadas para la respectiva campaña, o reflejando propuestas de carácter internacional diseñadas con el propósito de llegar a todos los países del mundo o a determinados

grupos de población. Asimismo, el objetivo de las campañas estaba esencialmente orientado a suministrar información a la ciudadanía, y no tanto a confrontar a los ciudadanos con sus responsabilidades individuales, sus talentos personales y las oportunidades sociales para cambiar comportamientos en beneficio individual y colectivo. En este sentido, las campañas no estaban diseñadas como un instrumento para avanzar en una política, sino que eran consideradas ellas mismas como un fin.

Era un hecho que con la degradación de la ciudad durante los años ochenta (véase Capítulo 1), muchos ciudadanos y sus mandatarios se habían instalado en un contagioso negativismo. Era común escuchar afirmaciones como: "esta ciudad no la arregla nadie y tampoco nadie se interesa por que esto se arregle". De algún modo, este negativismo se tradujo en campañas de corte prohibicionista, o con un tono alarmante, sin asomos de contenidos con carácter constructivo y lúdico.

El alcalde Mockus, al situar la promoción de la cultura ciudadana como eje central de su Plan de Desarrollo (1995-1997), decidió que no era necesario el paso de varias generaciones para introducir cambios significativos en los comportamientos de las personas y que tales cambios podrían ser logrados promoviendo formas de autorregulación y de respeto entre ciudadanos y hacia la ciudad. El éxito dependería, según Mockus, de la eficacia del mensaje y ésta, a su vez, de la transparencia en la comunicación efectuada por el mensajero, es decir, la administración distrital y el alcalde en particular. Correspondía esto a la convicción de Mockus respecto de que "el administrador también debe ser pedagogo" (véase Capítulo 4).

Según el alcalde Mockus (2002), la complejidad de lo simbólico:

"Lo simbólico es un recurso difícil y delicado de manejar, que funciona bien si se logra utilizar de manera limitada y sólo cuando es estrictamente pertinente. La orientación educativa ayuda mucho a regular el uso de los símbolos, pero siempre se debe asegurar que éstos generan saldo pedagógico; de otra manera, se está cometiendo casi que un sacrilegio en el manejo de la comunicación. [...] Todo el tema de la selección del mensaje, de la simplificación del mismo y del acierto en su comunicación, es de una responsabilidad enorme". (Palabras del ex alcalde mayor de Bogotá, *Importancia de la comunicación*, Bogotá, 2002)

Para hacer operativas estas ideas, todas las políticas sectoriales tenían que mostrar cómo iban a integrarse en el marco central de la promoción de la cultura ciudadana, por lo cual empezaron a diseñarse e implementarse estrategias de comunicación y sus respectivas campañas, para implicar y comprometer a la ciudadanía. El Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT) fue el encargado de desarrollar a partir de la realidad local, con base en estudios de corte antropológico, sociológico y de psicología social, el concepto de cultura ciudadana y de diseñar junto con el alcalde y sus asesores, programas, estrategias de comunicación y campañas para promover cambios en los comportamientos ciudadanos. Se concibió la ciudad como un libro abierto, sobre el que se podía leer lo que sucedía y lo que pensaba la ciudadanía; y como un laboratorio, donde se podía intervenir con procesos de "animación sociocultural". Estas ideas y métodos fueron apropiados progresivamente en sus ideas, durante la primera administración de Mockus, la administración de Peñalosa y la segunda administración de Mockus. De esta manera entidades como el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), apoyaron sus programas con campañas innovadoras en el tema de mantenimiento de parques (véase Capítulo 7), la Consejería para la Vida Sagrada en el tema de entrega voluntaria de armas, la Secretaría de Tránsito y Transporte en campañas de prevención de accidentes de tránsito y la Secretaría de Gobierno en temas relacionados con su misión institucional, específicamente en seguridad y convivencia ciudadanas.

Uno de los resultados de los estudios prácticos promovidos por el IDCT –como tanque de pensamiento durante las dos administraciones Mockus (véase Capítulo 15)– fue que no había evidencia suficiente para afirmar que los ciudadanos dejan de acatar las normas solamente por desconocimiento de las mismas y que muchos parecían utilizar información de manera selectiva, cuando se trataba de actuar conforme o no a la norma. Por tanto se consideró necesario investigar más a fondo sobre las razones que llevaban a los ciudadanos a ese "desacato", para con base en las mismas diseñar estrategias con posibilidades reales de éxito en el terreno del cambio de comportamientos. Trabajando con pequeños grupos focalizados, se evidenció que la mayoría de los bogotanos conocían cuáles eran los comportamientos prescritos por la ley (no pasar por un semáforo en rojo) pero que incurrieron en un "incumplimiento" de

normas específicas (pasar el semáforo en rojo), muchas veces arguyendo con explicaciones o justificaciones para no cumplirlas. En efecto, en el caso del porte obligatorio del cinturón de seguridad en un automóvil, muchas personas decían no conocer la norma, sin embargo en otros casos (pasar en rojo), decían conocer la norma pero consideraban que estaba justificado no acatarla en una determinada hora o lugar por razones como "nadie lo hace". De ahí que se consideraba que no era conveniente hacer programas y estrategias de comunicación para solamente informar a la gente de una norma, o de lo que no se debería hacer, sino de mostrar cómo se pueden cambiar comportamientos y tomar actitudes diferentes frente a normas, reglas y comportamientos en lo público. Se trataba entonces de "hacer visibles" comportamientos deseables –y no solamente los indeseables– que harían más constructiva la vida en comunidad, y convencer así a los ciudadanos sobre la conveniencia y la viabilidad de introducir esos cambios en el comportamiento cotidiano. Llamar a la responsabilidad individual permitía al mismo tiempo romper con el modelo poco efectivo de intentar estimular cambios en el comportamiento colectivo de Bogotá en su conjunto. Este tipo de comunicación pública en forma de "campañas de cambio social" debía dirigirse a comportamientos realizados en el espacio público, pues no se pretendía abarcar lo que sucedía en el espacio privado; pero desde el punto de vista de teorías del *free-rider* y de otros acercamientos a la relación entre comportamientos individuales y colectivos, se introdujeron varios tipos de incentivos para complementar la eficiencia de las campañas:[4]

• *Económicos*: multas o incentivos monetarios
• *Legales*: normas que prohíben ciertos comportamientos
• *Educacionales*: proveer información sobre ventajas o desventajas de ciertos comportamientos
• *Coercitivos*: apoyados en normas, se aplican factores de fuerza.

La comunicación pública se desarrolló, por una parte, mediante medios masivos de comunicación –televisión, radio, prensa– que cumplieron su función de llegar a amplios grupos de población. Pero se recurrió también a la comunicación interpersonal, que involucró grupos

pequeños, que al articularse a estrategias masivas cumplieron una función de comunicación muy eficaz. Un buen ejemplo fue la figura de los mimos (véase más adelante) que se usaron en el contexto de varias campañas y que eran simultáneamente difundidas por los medios de comunicación, con la idea de que los mimos –aunque de manera directa fueron solamente presenciadas por grupos pequeños de ciudadanos– tenían un impacto visual y de boca a boca con su irrupción en la previsibilidad cotidiana, provocando un impacto y visibilidad mayor que una campaña realizada solamente por medios tradicionales.

Todo ello se tradujo en una comunicación intensa hacia la ciudadanía –llamada por Mockus la "interacción intensificada"–, para que la comunidad comprendiera la necesidad del cambio de comportamientos. A lo anterior se agregaba el mismo alcalde Mockus, con su interés por métodos pedagógicos no tradicionales de entrar en escena y de acuerdo con la idea de que el administrador público tiene la responsabilidad de ser instructor público a través de sus propios comportamientos, convirtiéndose en modelo de comportamientos deseables y en tema permanente de "noticia" colorida y efectista, para mantener en la agenda de los medios masivos de comunicación el tema de la cultura ciudadana con sus propuestas de acatamiento de normas y autorregulación. El riesgo del "payaso" era conscientemente asumido por Mockus, quien consideró que dicho riesgo sería neutralizado siempre y cuando las campañas que involucraran al alcalde en persona fueran bien pensadas. Mockus también sabía que lo lúdico es un parte integral de la idiosincrasia bogotana, la de los mimos, los zancos (un par de palos altos sobre los que caminan las personas), los titiriteros y los cuenteros.

11.2 Promover comportamientos seguros

Para cambiar comportamientos inseguros y promover seguridad ciudadana, el equipo de Mockus decidió integrar en su política de cultura ciudadana componentes del enfoque epidemiológico. El enfoque epidemiológico considera que las políticas públicas, para confrontar los altos índices de inseguridad, de lesiones fatales y no fatales, deben 'focalizarse' en acciones preventivas sobre factores de riesgo que, como: el alcohol, el porte de armas, la conducción irresponsable, el uso no reglamentado

de pólvora, entre otros, inciden en los altos índices de accidentalidad y muerte en la ciudad. El uso del modelo epidemiológico en Bogotá en parte se inspiró en la gestión del alcalde Rodrigo Guerrero –médico de formación y experto en epidemiología– quien lo había aplicado de manera exitosa en Cali (1992-1994). También se inspiró en modelos de intervención propuestos por instituciones como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Naciones Unidas. La particularidad del modelo para Bogotá consistió en que se redefinió el enfoque preventivo en términos de "Promoción de una Cultura Ciudadana" a través de campañas de cambio social y de la comunicación interpersonal.

Al enfoque epidemiológico se sumó un enfoque de promoción de formas de autorregulación jurídica (legal), cultural (colectiva y variable según el contexto) y moral (individual), para ayudar a los ciudadanos a aclarar la relación entre derechos y deberes, entre el derecho propio y el ajeno, invitando a las personas a modificar los criterios con que se juzga la acción propia o ajena, y lo que se considera culturalmente admisible. Este enfoque se centró nuevamente en informar (campañas de cambio social) y promover cambios en relaciones interpersonales y sociales, para que en lugar de negar los problemas o conflictos o asesinar por ellos, fuera necesario identificarlos, hablar de ellos y de las posibles soluciones; se buscaba hacer pasar de las disculpas a reconocer la visión, razón, interés y palabra del otro; pasar del reconocimiento de las reglas formales a la autorreflexión sobre la ética individual, en la que la sinceridad –decir lo que es y lo que no es factible– produce mejores resultados que la vaguedad.

Progresivamente, de manera inductiva e interpretando desarrollos teóricos sobre capital social y normatividad formal e informal, Mockus fue construyendo un marco lógico sobre su propuesta de cambio social en términos de las interrelaciones entre tres sistemas reguladores de comportamientos, hábitos y creencias: la regulación jurídica (legal), la regulación cultural (colectiva y variable según el contexto) y la regulación moral (individual). Lo que otros llaman la anomia de la sociedad civil Bogotana, su desintegración o su falta de capital social, es reformulada por Mockus en términos de un divorcio entre ley, moral y cultura. Es este divorcio el que explica las dificultades de la convivencia. Para re-

parar este divorcio, tanto a nivel interpersonal como a nivel de relaciones entre el público y las autoridades era entonces necesario intervenir, con campañas sociales y promoción de comunicación interpersonal sobre las tres formas de regulación, promoviendo su armonización. Para Mockus, las "reglas compartidas" son las que permiten que el comportamiento llegue a ser inteligible, previsible y, en algún grado, confiable; en este sentido, el "saber a qué atenerse" es tal vez el componente básico de nuestra idea de seguridad.[5] La concepción que orienta la promoción de comportamientos seguros es la de construcción colectiva de la norma, bajo la premisa de que nadie cumple mejor una norma que aquél que ha participado en su construcción. Si la norma se construye colectivamente, esa misma participación ciudadana garantiza que la norma se entienda más, desde las necesidades de la comunidad y se interiorice mejor. Se quería demostrar que el cumplimiento de la norma parte del conocimiento de la misma. En palabras de Mockus, se trataba de "superar el divorcio entre cultura, ley y moral permitiendo tomar medidas para reconciliarlas transformando no las leyes, ni tampoco la moral, sino algunos hábitos y costumbres".[6]

Mediante mensajes intensos y campañas sobre los objetivos de la ley y las medidas destinadas a lograr su cumplimiento, se pretendía lograr una mayor armonía entre la moral, la ley y la cultura y construir desde la gestión distrital, una agenda común del gobierno y de la sociedad civil. Es en este contexto en el que se inscriben las llamadas campañas de promoción de comportamientos seguros, con el objetivo de generar y fortalecer una cultura ciudadana en la que el cumplimiento de la norma se hiciera a través de un trabajo de autorregulación y autocontrol, como un hábito de vida, y no sólo por razones de obligatoriedad o coacción.

Para generar nuevas formas de comunicación que garantizaran un impacto duradero y que posibilitaran el cambio de comportamientos agresivos o inconvenientes, hacia relaciones interpersonales más armónicas en el espacio público, se recurrió a actividades lúdicas callejeras, con el recurso de los mimos y de las tarjetas ciudadanas. Para romper costumbres y poner a la gente a pensar, era necesario recurrir a mensajes y símbolos que apuntaran a la construcción de nuevos "imaginarios" o representaciones de la realidad en la ciudadanía, para la promoción del acercamiento entre extraños y la convivencia. Para crear símbolos que

la ciudadanía identificara fácilmente con una estrategia o un propósito determinado, se desarrollaron diversas campañas y juegos. Entre los expertos que han opinado sobre estas campañas, algunos consideran que hubo dispersión en los mensajes y en los símbolos, sin embargo coinciden que en dichas campañas contribuyeron a posicionar y mantener vigente entre la gente el tema de la cultura ciudadana como un bien público.

El proyecto de comunicación para la convivencia, desarrollado por la Dirección de Seguridad de la Subsecretaría de Convivencia y Seguridad de la Secretaría de Gobierno desde 1998, tuvo como objetivo promover entre los ciudadanos la percepción de que la seguridad y la convivencia son asunto de todos. Promoviendo la participación ciudadana en aras de recuperar valores como la solidaridad, la corresponsabilidad frente a los hechos que suceden en la ciudad y la autorregulación, para garantizar que la ciudad se convirtiera en un lugar seguro y amable para vivir, invitando al ciudadano a modificar su errada comprensión de que los temas de seguridad y convivencia son asuntos exclusivos de las autoridades. Con base en las estadísticas producidas por el Sistema Unificado de Información sobre Delincuencia y Violencia (SUIVD), se buscó dar una difusión de los logros de la administración, con el propósito de contribuir a cambiar la percepción que los habitantes tenían sobre la seguridad en la ciudad.

En el resto de esta sección se describen contenidos y metodologías de las estrategias y campañas de comunicación más relevantes de la primera administración de Mockus (1995-1997), sin pretender ser exhaustivos. Varias de éstas se hallaban relacionadas con el programa de movilidad, al cual nos referiremos más adelante.

Mimos. La administración de Mockus diseñó una campaña con los tradicionales mimos de la calle –actores lúdicos, desde siempre presentes en los sitios más concurridos del centro tradicional–, donde se comportan como mudos, con la cara pintada de blanco, la sonrisa y los ojos exagerados, y que son una presencia conocida en las calles de Bogotá donde imitan transeúntes, burlándose de ellos frente a un público de otros transeúntes que se han reunido a observar el espectáculo, y que supuestamente les paga una propina como compensación a su teatro callejero. Se pidió a los mimos trabajar en la promoción de la adopción de

comportamientos respetuosos y seguros en el espacio público, muy en consonancia con los postulados de la comunicación interpersonal de *mover lo afectivo* y *llegar a pequeños grupos, y* como parte de una estrategia de *animación sociocultural*.

Los mimos se presentaron durante 6 meses, desde marzo 1995, en diferentes lugares de la ciudad como parques, cruces y puentes peatonales etc., caricaturizando los comportamientos indeseables de la ciudadanía con el fin de hacerlos 'visibles', como en el caso de arrojar basuras en las calles, no respetar los semáforos o los cruces peatonales. Su éxito mediático fue enorme, pues los medios de comunicación les acogieron con gran despliegue. La ciudadanía aceptó su presencia con entusiasmo, aunque las personas imitadas no siempre se mostraron muy a gusto con el hecho de ser ridiculizadas públicamente y puestas en evidencia. En julio de 1995, en vista del éxito obtenido, el IDCT contrató unos 400 mimos para apoyar sus estrategias de cultura ciudadana en todas las localidades de la ciudad. El cubrimiento de los medios se debió en primera instancia a lo novedoso del sistema, y a la presencia del alcalde en el lanzamiento de cada iniciativa. La acogida fue en principio favorable.

Tarjetas ciudadanas. El objetivo de las tarjetas ciudadanas, como instrumento pedagógico, era introducir en el lenguaje y la comunicación ciudadana cotidiana, algunos gestos de aprobación o rechazo de comportamientos adecuados o inadecuados utilizados en la comunicación privada y coloquial. La idea era sustituir con estos símbolos –en este caso una mano con el dedo pulgar hacia arriba, y el dedo hacia abajo– el lenguaje soez o desobligante cotidiano en la comunicación de quienes se desplazan por la ciudad. Se realizaron varios diseños, siendo los más conocidos los que en una cara tenían una mano con el dedo pulgar alzado en señal de aprobación y la otra cara con el dedo pulgar hacia abajo, en señal de desaprobación. De estas tarjetas se distribuyeron entre 1995 y 1996 cerca de 1,4 millones, en estaciones de gasolina, supermercados, y también como insertos en la prensa, para que la gente las llevara en su bolso o en el carro cuando estuviera en desplazamientos, y pudiera mostrar un dedo para mostrar aprobación o desaprobación del comportamiento de otra persona en el tráfico. La opinión pública se apropió de la estrategia, y se volvió un tema de mucho debate, posicionándolo tal y como era el objetivo de la campaña. Los medios de comu-

nicación también acogieron esta iniciativa con gran entusiasmo, y lo retomaron incluso para calificar los resultados de funcionarios e instituciones públicas.

Resultados de la estrategia tarjetas ciudadanas[7]

Respecto a la eficacia de la estrategia de distribución y al proceso de apropiación de éstas que se esperaba de la ciudadanía, el diario El Tiempo publicó el 8 de agosto de 1995 los resultados de una encuesta contratada con Yankelovich Acevedo Asociados, realizada entre el 24 y el 31 de julio del mismo año a 1.042 personas.

La encuesta indica que del total de encuestados el 23% (155) tiene una tarjeta ciudadana en su poder y el 64,8% (675) ha oído hablar de ellas. Entre las personas que conocen las tarjetas, el 71,3% cree que sí son útiles como un instrumento pedagógico que ayude a mejorar la situación del tránsito, en tanto que el 25,2% se muestra escéptico frente a la utilidad de las tarjetas. Entre las personas que poseen una tarjeta (23%), el 37,4% afirma que la muestra a conductores cuando cometen una infracción o un acto plausible.

En otros ámbitos también se replicó el ejercicio de calificar con las tarjetas, como en un debate con candidatos en la Alcaldía de Bogotá durante el mes de octubre, anuncios publicitarios e iniciativas locales, como la de la zona cuarta de San Cristóbal que contrató al caricaturista Grosso para elaborar nuevas tarjetas con ilustraciones en que se muestra a los bogotanos en diferentes actitudes cotidianas.[8]

Bogotá coqueta. La estrategia de comunicación que recibió este nombre invitaba a todos los habitantes de la ciudad, sin importar su procedencia geográfica, a enamorarse de la ciudad, en un esfuerzo por combatir el poco sentido de pertenencia de los inmigrantes de todas las regiones del país. Su principal símbolo gráfico era un corazón rojo, que se utilizó en diferentes campañas. La novedad aquí estribaba en motivar un cambio en la actitud y la representación negativa que muchos ciudadanos cultivaron respecto de la ciudad, para por el contrario comenzar a sentir amor por Bogotá, y a descubrir sus lados desconocidos.

Todos ponemos. Campaña basada en el popular juego de la ''pirinola'',[9] invitaba a hacer una apuesta por la ciudad, aportando para su desarrollo.

Kit zanahorio. Éste contenía la tarjeta ciudadana, un pito y una moneda, y fue otro instrumento estilo "tarjetas ciudadanas" dirigido a reforzar entre ciudadanos comportamientos de respeto y de acatamiento a la norma, en particular en el tráfico. El pito se sumaba a la tarjeta como instrumento para llamar la atención sobre comportamientos adecuados o inadecuados de otros ciudadanos, por ejemplo cuando la gente no respetaba una fila de espera. La moneda simbolizaba el interés en cuidar los recursos públicos.

El "sapo". Esta campaña estaba relacionada con un esfuerzo por fortalecer la responsabilidad poblacional de defender lo público. Fue una invitación a los ciudadanos a ser "sapos", expresión que tiene una connotación negativa en el lenguaje popular colombiano ya que designa a quien delata a las personas de su entorno. La idea era decir: "El sapo no siempre es malo", y puede representar un "valor civil" al públicamente señalar comportamientos inadecuados, contraproducentes y hasta ilegales. Ser "sapo" lógicamente implica lograr superar la presión social de "no delatar" que puede existir. Mockus mismo se puso una camiseta con un sapo encima. Esta idea fue retomada en el 2003 con una elaborada campaña llamada de "croactividad",[10] que invitaba a la ciudadanía a identificar, señalar e incluso delatar, comportamientos que pueden ser perjudiciales para la comunidad.

11.3 Promoción de la movilidad segura

Un informe de la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), que fue contratada para cooperar en el Plan Maestro de Transporte Urbano en Bogotá, describe muy bien la situación caótica que vivía la ciudad hacia 1995, en torno al acatamiento de normas de tránsito y adecuada utilización del espacio público:

> Es fundamental que los conductores obedezcan las señales y las normas de tráfico, para que los sistemas de control de tráfico ofrezcan algún beneficio. Por lo tanto, la situación en cuanto a las necesidades de educa-

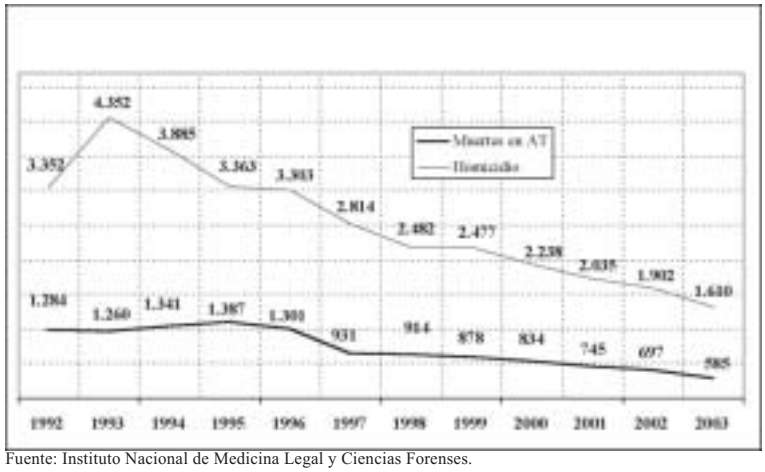
> ción del conductor y campañas para lo mismo en Bogotá, está demostrada por las actuales circunstancias en que la eficacia de los sistemas de control de tráfico está debilitada por el comportamiento ilegal de conductores y peatones. Se observa en las calles de Bogotá una cantidad de costumbres entre los conductores, ilustrativas del irrespeto que se tiene de la norma de tránsito. Por ejemplo, algunos conductores hacen caso omiso de la luz roja de las señales, ignoran las líneas de los carriles, cambian de carril repentina y frecuentemente sin avisar, prefieren ignorar las normas sobre máxima velocidad, se saltan las filas y obstaculizan las intersecciones […] El comportamiento de los peatones en Bogotá es anárquico, en algunos casos es ordenado y en otros no. Por ejemplo, cruzan las calles ignorando las luces de señalización en las secciones de vía entre intersecciones, y también penetran dentro de los carriles de tráfico para cortar su camino. En especial en los paraderos de bus, los pasajeros y los peatones invaden los carriles vehiculares. […] La calidad de la instrucción que se imparte a los conductores-estudiantes (en las escuelas de conducción) es por lo general inadecuada. El balance entre práctica y conducción e instrucción en clase parece exageradamente inclinado hacia la práctica, y no se imparte suficiente instrucción en clase.

Los accidentes de tráfico en Bogotá provocaron 1.387 muertos en 1995 (véase Ilustración 1) constituyéndose en el 40% de los homicidios comunes y en el 30% del total de homicidios, culposos y no culposos.

Ilustración 1
Muertes en accidentes de tránsito 1991-2003

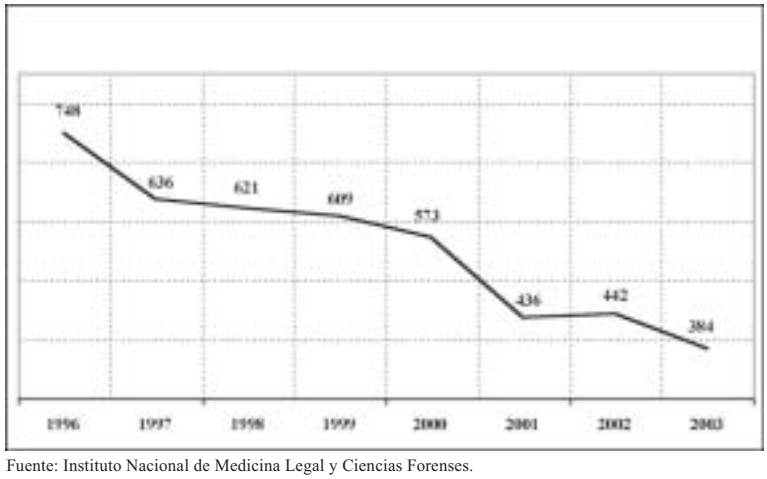
Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Ilustración 2
Muertos en accidentes de tránsito y homicidio común 1992-2002



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Ilustración 3
Peatones muertos en accidentes de tránsito Bogotá 1992-2002



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Después de los alcaldes Gaitán Cortés y Virgilio Barco durante las décadas de los sesenta y setenta (véase Capítulo 1), el tema de muertos en accidentes de tránsito pareció desaparecer de la agenda pública de la ciudad, de manera que pocos alcaldes desarrollarían estrategias urbanísticas o programas específicos para confrontar el problema. Las administraciones de los alcaldes Pastrana Arango (1988-1990) y Caicedo Ferrer (1990-1992) construyeron sobre la Troncal de la Caracas unas rejas metálicas que buscaban impedir el paso de los peatones por sitios indebidos, en un intento por organizar el tráfico y disminuir los riesgos. Estas rejas –públicamente conocidas como "rejas de ganado"– eran no solamente un insulto a la estética y el punto cero de la planificación de equipamientos urbanos, sino creaba situaciones extremamente peligrosas para los peatones que querían cruzar la avenida. En la medida que los accidentes de tránsito, como una causa de las muertes y lesiones producidas diariamente en Bogotá, eran poco debatidos, terminaron siendo asumidos por los ciudadanos como algo "natural", cuyas causas y consecuencias no eran percibidas como dependientes de la política pública, ni de los comportamientos de la gente. Esta invisibilidad de un problema tan grave, era consecuencia directa de la falta de interés por la planificación urbanística y de la gestión ad hoc y de corto plazo que dominaba a Bogotá durante los años setenta y ochenta.

La primera administración de Mockus no incluyó en su Plan de Desarrollo "Formar Ciudad" una formulación explícita del tema de prevención de la accidentalidad vial, ya que todo era reformulado en términos de cultura ciudadana. Sin embargo, en la formulación del Plan Sectorial de la Secretaría de Tránsito y Transporte aparece el tema de movilidad segura abordado desde el enfoque de cultura ciudadana. Durante la primera administración de Mockus se creó la Gerencia de Tránsito y Transporte[11] en el IDCT con la finalidad de desarrollar programas y estrategias sobre movilidad ciudadana en Bogotá, en tres frentes: investigación, comunicación y adecuación de contextos desde la perspectiva de cultura, movilidad y convivencia. Este enfoque pretendió ir más allá de una visión puramente técnica, que entiende el tema de movilidad exclusivamente como un problema de ingeniería de vías y transporte, relacionado con: frecuencias, rutas, despachos, a una visión en la que se analizaba el problema desde la perspectiva de las conductas ciudadanas,

los hábitos de los ciudadanos, sus comportamientos, la relación con la accidentalidad, el uso y el deterioro del espacio público y los conflictos que se generan desde la conducción y la movilidad.

En el frente de la investigación, con base en encuestas, sondeos y trabajos de campo, se intentó saber quiénes son los conductores, qué hacen, cómo piensan, cómo viven. Igualmente se hizo con los usuarios y los peatones: cómo opinan, perciben, conocen y acatan normas, qué piensan de la calidad del transporte público y de los conflictos entre usuarios y conductores. Por ejemplo, se preguntó si atravesar la calle por la 'cebra'[12] era bueno o seguro, si se consideraba que no había infracción cuando no se la cruzaba; se investigó por qué la gente no cruzaba el puente peatonal. En total se realizaron alrededor de sesenta investigaciones sobre estos temas.[13]

En el segundo frente, el de la comunicación, se buscó mediante los mimos instrumentos como las tarjetas ciudadanas, mantener el tema de la movilidad de manera permanente en la agenda ciudadana y ganar la solidaridad de la ciudadanía, de peatones, conductores y de los gremios del transporte.

El tercer frente, el de adecuación de contextos e intervención física, se trabajó bajo la premisa de que para pedirle a la comunidad determinados comportamientos era necesario garantizar que contara con un entorno físico adecuado: no se le podía pedir a la gente que respetara la cebra si no estaba pintada, que pasara el puente si estaba desbaratado, o que respetara el semáforo si estaba dañado.

El IDCT trabajó bajo la inspiración de una propuesta de pedagogía en movilidad, que en inglés sería la teoría de las tres E: *Engineering, Education, Enforcement*, traducida como la teoría de las tres A: adecuación de contextos físicos del espacio público urbano, autorregulación de comportamientos y la autoridad *ejercida* que en esencia plantea que la adecuación de contexto se hace indispensable para desarrollar estrategias de autorregulación que son apoyadas por la autoridad, a la par con jornadas de animación sociocultural. Y la autoridad concebida de forma que permitiera superar la visión puramente represiva: se habló de autoridad en "tres tiempos", lo que significa: *autoridad informativa*, que implica que el miembro de la autoridad –policía, guía cívico, agente de

tránsito– bien informado de los procesos y normas, transmita la información al ciudadano que incumple la norma, y lo invite a que cambie su comportamiento y a que modifique sus actitudes frente al uso del espacio público. *Autoridad preventiva*, que significa hacer una preparación previa a la imposición de ciertas normas. Esto llevó, por ejemplo a la realización de ensayos para prohibir el parqueo en algunas zonas de la ciudad, alertando a la ciudadanía sobre lo que sucedería a partir de la siguiente semana y advirtiendo sobre las implicaciones en términos de sanción, en caso de incumplimiento: sanción pedagógica o sanción pecuniaria. Y, finalmente, *autoridad sancionatoria*, que es la aplicación de la sanción establecida cuando no se respeta la norma.

Este proceso se aplicó de manera intensiva en el ámbito de la "cultura ciudadana en movilidad". Los programas de movilidad relacionados con el mejoramiento y construcción de vías, y con el manejo del parque automotor, fueron contemplados en el Plan de Desarrollo como "Movilidad inteligente" bajo la prioridad Productividad.[14]

Para el alcalde Mockus era evidente que: "uno de los elementos que incidían en el mal funcionamiento del sistema de tránsito y transporte en Bogotá, era la forma como los bogotanos hacían uso de la infraestructura disponible".[15] De ahí surge entonces la decisión de promover cultura ciudadana y movilidad. Con todo, cuando se refiere a las inversiones en proyectos en el Plan,[16] destinarían 6.619 millones de pesos a "transporte, tránsito y obras viales para la cultura ciudadana" partida que sería invertida en los diferentes propósitos del Campo de Acción de Movilidad Vial en Cultura Ciudadana, en el IDCT. En el Plan, el tema de transporte, tránsito y obras viales, estaba planteado desde la perspectiva de realizar inversiones en nuevas vías y en el mantenimiento de las existentes, y del megaproyecto "Plan integrado de Transporte" que preveía la "articulación de estudios como el Plan Maestro de Transporte previsto en convenio con el gobierno del Japón y el estudio de factibilidad del metro concertado con la Nación, con acciones y proyectos en proceso de ejecución como el metro bus, el proyecto de troncales cofinanciado por el Banco Mundial y la construcción del plan vial de la ciudad".[17]

En la administración Peñalosa, esta visión fue mantenida, y se aprovecharon los resultados de los estudios realizados por el IDCT; pero fue

complementada, como hemos visto en el Capítulo 7, a través de intervenciones masivas de recuperación y construcción de andenes, "ciclorrutas" y "cebras", así como con la introducción del "Transmilenio", para crear un sistema de transporte "plurimodal", en lugar de un sistema de transporte exclusivamente basado en y orientado al automóvil. La administración de Peñalosa incluyó el tema de movilidad[18] como una de las prioridades de su Plan de Desarrollo, y definió una estrategia que "apuntaba al mejoramiento general de la calidad de vida de la población capitalina mediante la constitución y puesta en funcionamiento de un sistema de transporte público único e integrado; la construcción de ciclorrutas; la ampliación, adaptación y mejoramiento de la malla vial; el fortalecimiento y tecnificación de la administración y el manejo del tráfico urbano". En particular, refiriéndose a los hábitos de los ciudadanos, estableció que: "la estrategia involucra acciones de tipo correctivo, actividades de planeación que permitan anticiparse al rápido crecimiento de la ciudad y acciones encaminadas a cambiar hábitos y actitudes de los bogotanos". Definió entre los programas de movilidad, el de fortalecimiento del manejo de tráfico, que:

> busca ordenar y agilizar el flujo vehicular mediante acciones dirigidas a aumentar el cumplimiento de las normas básicas de tránsito y fortalecer tecnológicamente la administración y manejo de éste en la ciudad. Para ello se conformarán centros de control de tráfico, dotados de las herramientas necesarias para que los encargados de la operación de los mismos puedan tomar decisiones en tiempo real para atender las situaciones de tráfico urbano; se fortalecerán los sistemas de regulación de tránsito y señalización de vías; se instalarán equipos de alta tecnología para la detección de infractores; se trabajará en la tecnificación de la Policía de Tránsito para colocarla en condiciones de apoyar la labor de los centros de control y se realizarán campañas de concientización de la ciudadanía.[19]

La responsabilidad de los programas de prevención de la accidentalidad vial retornaría a la Secretaría de Tránsito, donde había estado hasta antes de la primera administración de Mockus. Como se describe en detalle en el capítulo Espacio Público, bajo la administración de Peñalosa se haría realidad el "Sistema de Transporte Masivo Transmilenio", que introdujo una ostensible mejora en las costumbres de los bogotanos,

en su comportamiento en el espacio público relacionado con ese sistema, así no se hubiesen desarrollado campañas educativas orientadas a ese fin.

Durante la administración de Enrique Peñalosa se lanzó una serie de campañas propias en relación con el tema movilidad, como fueron: el día sin carro, comparendos escolares, amonestaciones y capacitación de empresas, mientras se mantenía el uso obligatorio del casco, del chaleco reflector y varios logros más de la administración anterior. Por su parte, el proyecto Misión Bogotá dio inicio a su programa de Guías Cívicos, que apoyaron la organización del tráfico, el cumplimiento de las normas de tránsito de los conductores y de los peatones (véase Capítulo 10). La actividad de los guías cívicos, en una encuesta realizada[20] en junio de 2000, era reconocida como tal por más del 86% de los encuestados, más que cualquier otro programa. Para acostumbrar a los ciudadanos al "Transmilenio", el alcalde Peñalosa hizo esencialmente uso de los guías cívicos de Misión Bogotá. Finalmente, Peñalosa adelantó una campaña de comunicación conocida como "Bogotá, 2.600 metros más cerca de las estrellas", que pretendía fortalecer el cariño e identificación de los ciudadanos para con la capital, así como enseñarles a apreciarla de otra manera.

En la segunda administración de Mockus (2001-2003), el programa de acatamiento voluntario de normas bajo la prioridad cultura ciudadana llamado "Apreciar las normas y admirar lo bueno"[21] incluyó las normas de tránsito: "Difundir las normas y propiciar su acatamiento voluntario, poniendo en evidencia su fundamento democrático y los beneficios obtenidos al cumplirlas. En las campañas de difusión se hará énfasis en normas de seguridad y convivencia, tránsito, tributación, urbanismo y ambiente, derechos humanos y servicios públicos". Pero esta vez, la ejecución de los programas de prevención de la accidentalidad vial estaría bajo la responsabilidad de la Secretaría de Tránsito, en la cual se creó una Dirección de Pedagogía que se ocuparía de todo lo relacionado con las campañas, en coordinación con el IDCT, entidad al mando de la prioridad cultura ciudadana.

Al inicio de esta nueva administración se realizó una reestructuración, creándose la Dirección Técnica de Pedagogía. Su función era aportar a la construcción de una cultura favorable al acatamiento voluntario de normas relacionadas con movilidad y seguridad vial. También se reestructuró la Secretaría de Tránsito con el fin de institucionalizar los obje-

tivos de política previstos, y en particular, se creó una Dirección de Pedagogía en el interior de la Secretaría, encargada de la promoción de comportamientos seguros. Se eliminó la División de Seguridad Vial, que no había recibido la prioridad necesaria en pasadas administraciones. La Dirección de Pedagogía recibió el estatus de Subsecretaría, al mismo nivel de la Subsecretaría financiera, y de la Subsecretaría jurídica.

El principal acierto fue el trabajo interinstitucional, que le permitió a la Secretaría, gracias a un Comité Distrital de Pedagogía en Seguridad Vial, contar con el concurso de 13 instituciones del Distrito relacionadas con los temas de pedagogía y movilidad, para optimizar los recursos y la comunicación. En el Comité participan Policía de Tránsito, IDCT, Policía Comunitaria, Misión Bogotá, IDU, IDRD, DABS, Observatorio de Cultura, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Educación, Fondo de Prevención Vial[22] y la misma Secretaría de Tránsito.

11.4 Programas y campañas de movilidad y prevención vial (1995- 2003)

Los principales programas, estrategias y campañas de cultura ciudadana en movilidad vial –enumeradas buscando el mayor orden cronológico posible– diseñadas e implementadas durante las tres administraciones distritales (1995-2003) fueron las siguientes:

11.4.1 Caballeros de la cebra[23]

A comienzos de 1996 existía un grave conflicto entre taxistas y usuarios en Bogotá: había sitios de la ciudad donde los taxistas no querían ir a recoger y dejar pasajeros, había conflictos por los vueltos (o cambio), hurtos a pasajeros en el interior de los taxis, robos de taxis, atracos a taxistas. Desde la Gerencia de Tránsito y Transporte del IDCT, se le planteó a los taxistas la conveniencia de resolver el problema desde la construcción de convivencia. Se hizo un trabajo de acercamiento a los gremios y a los conductores de taxi; se realizó un proceso de capacitación con apoyo del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y de empresas como la Shell, a cerca de 11.000 taxistas. A través de "semilleros de convivencia" y de reuniones de trabajo con los taxistas se redactaron

las normas de convivencia, se construyó un "decálogo" que recoge los diez puntos importantes de acuerdo entre usuarios y conductores de taxi. Se hizo una difusión de este decálogo entre los usuarios y los taxistas, con miras a reducir el conflicto interpersonal. El proyecto duró tres años, de 1996 a 1998: dos años bajo la administración de Mockus y uno bajo la de Peñalosa, dado que existía un contrato de capacitación con el SENA. El proyecto gozó de gran aceptación entre la ciudadanía y un excelente cubrimiento de medios.

11.4.2 Cruces escolares

Los accidentes de tránsito de escolares, en los entornos de los colegios en el año 1996, eran una de las primeras causas de muerte entre la población infantil menor de 14 años[24] lo que llevó al IDCT a desarrollar un programa de prevención de la accidentalidad en los entornos de los colegios del Distrito, orientado a organizar el cruce de los estudiantes *en los lugares de mayor flujo de estudiantes y de tráfico, y de mayor accidentalidad.*[25] El programa se desarrolló entonces sobre tres componentes:

• Construcción de una patrulla escolar con los estudiantes de 10 y 11 grado, orientados por un profesor, debidamente capacitados y con la dotación adecuada para administrar el cruce escolar. Se entregaron elementos como chalecos amarillos, paletas que permitían autorizar o negar el paso, cachuchas amarillas. En el proceso pedagógico participaron los estudiantes, los profesores y también los padres de familia, a quienes se orientó sobre los cuidados que debían tener y las rutas de acceso más convenientes.
• Adecuación de contexto, que se hizo estudiando muy bien el entorno, analizando cómo se llega y se sale de los colegios, cuáles son las vías más utilizadas. Se hizo un trabajo de señalización y de obras físicas de reducción de velocidad, cuando se consideró necesario. Se pintaron las "cebras", se hizo una valla que tenía pintada una "cebra" y decía "Cruce escolar". Se reglamentó la presencia de las patrullas en determinados horarios, se hizo un trabajo con conductores informando que cuando se llegara a un cruce escolar se debía bajar la velocidad a 30 kilómetros por hora.

• Estrategia de comunicación, que junto con el proceso de "animación cultural" permitió hacer visible el tema ante toda la ciudadanía. Cuando se inauguraba un cruce y una patrulla escolar concurrían mimos, con: fanfarria, "papayera", los medios y el alcalde; con todo lo que permitiera visibilizar el tema entre la ciudadanía, convirtiendo la ocasión en una fiesta popular. De este modo se conseguía que los medios alimentaran el discurso de cultura ciudadana.

El trabajo se realizó en 550 colegios donde el índice de accidentalidad era significativo, había un volumen considerable de estudiantes que salían a pie y tenía que pasar calles y avenidas, y mucho tráfico. El proyecto se inició en 1996, y como resultado logró en 1997 que no hubiera ni un solo accidente de tránsito mortal, en los entornos de colegio.[26] El proyecto fue premiado por la administración de Peñalosa, quien lo consideró un trabajo muy fuerte de construcción de convivencia a través de la reducción de la accidentalidad con participación de la comunidad educativa.

Sin embargo, no tuvo continuidad en su forma original durante la administración de Peñalosa, ni en la segunda administración de Mockus, aunque debe decirse que la Secretaría de Tránsito parece haber retomado el trabajo con algunos colegios en 2003. También es justo decir que los colegios mismos no dieron continuidad al proyecto de manera autónoma, entre otras razones, por falta de recursos.

11.4.3 Mejoramiento de la calidad del transporte público

Este proyecto fue dirigido a conductores y empresas de transporte colectivo, basándose en los resultados negativos de las investigaciones realizadas por la Administración acerca de la calidad del transporte público. Por eso, liderado desde la Gerencia de Tránsito y Transporte de Cultura Ciudadana,[27] en coordinación estrecha con la Secretaría de Tránsito, se hizo un trabajo de concertación muy fuerte con gerentes y representantes gremiales. Esto permitió un acercamiento importante con los transportadores, con el objetivo de incorporarlos poco a poco al proceso de modernización del transporte público. Se realizaron en este marco procesos de concertación y preparación para la participación en el nuevo

modelo de transporte público masivo "Transmilenio" (véase Capítulo 7). Asimismo, un trabajo de capacitación a conductores de servicio público para capacitar a más de once mil conductores de buses y otros once mil de taxis. Cada uno de los proyectos mencionados tuvo piezas comunicativas, volantes, propagandas en radio, en televisión, publirreportajes y acompañamiento de mimos. Al tiempo hubo algunas acciones estratégicas, de menor resonancia, orientadas a aliviar las dificultades generadas por la situación de vías en Bogotá y el flujo de vehículos. En el terreno de la construcción colectiva de normas se realizaron, a través de los semilleros de convivencia, muchas modificaciones normativas e incluso se propusieron otras nuevas que fueron traducidas a la carta de civilidad, primer intento de modificar el Código de Policía, que por diferentes razones no fue aprobado por el Concejo en aquella época.

11.4.4 Uso obligatorio del casco y chaleco reflector

Esta acción de comunicación en relación con un nuevo Decreto Distrital, fue dirigida a motociclistas para portar chaleco reflector aunque el Código Nacional de Tránsito no los obligaba a usarlos.[28] Se buscaba crear conciencia en los usuarios de las ventajas del uso de estos implementos para proteger la vida pero, a la vez, hacer obligatorio su uso.

11.4.5 Día sin carro

Como ya hemos visto en los capítulos 1 y 7, Bogotá está muy invadida por los automóviles, en su mayoría de uso privado, generándose la impresión de que la ciudad hubiera sido "entregada" a los automóviles, como un proceso irreparable frente al cual nadie lograría actuar. Para permitir a la ciudad tomar conciencia de esta situación, la administración de Peñalosa decidió introducir el "Día sin Carro",[29] como un esfuerzo pedagógico, para hacer visible no solamente la contaminación y el ruido, sino también para resaltar la importancia de medios alternativos de transporte (taxis, "Transmilenio", buses, etc.) y cómo estos pueden ser eficientes, útiles y hasta agradables, frente al automóvil particular.

La primer jornada del "Día sin carro" se llevó a cabo el 24 de febrero de 2000, con la suspensión de la circulación de vehículos particulares

en la ciudad, los que dejaron de rodar entre 6:30 a. m. y 7:30 p. m., y con la promoción del uso del transporte público y de las bicicletas, recibiendo una alta aceptación de la comunidad.[30] El objetivo explícito era:

> …generar una reflexión en torno al sistema de transporte de la ciudad, comunicar a la ciudadanía las iniciativas de la administración Distrital encaminadas a cambiar el modelo de transporte, llamar la atención sobre el aspecto ambiental y convertir el día en un ejercicio de democracia, humildad y convivencia, pues a comienzos de 2000, sólo el 14% de los bogotanos usaba vehículo particular.[31]

La jornada tuvo un amplio cubrimiento en los medios locales, nacionales y aun internacionales, los últimos de un tono algo pedante, como si en un país afectado por una crisis de seguridad nacional, propuestas de cultura ciudadana innovadoras fueran un lujo irresponsable. Sin embargo, el programa Día sin carro fue premiado con el Stokholm Challenge Award (Premio al Reto), otorgado por la ciudad de Estocolmo, entre más de 600 iniciativas postuladas de todo el mundo.

La segunda administración de Antanas Mockus le dio continuidad a esta iniciativa. En 2003, año en que se celebró por cuarto año consecutivo el día sin carro en Bogotá, se realizó también una jornada adicional sin carro, para sumarse a la celebración mundial en la que más de 1.000 ciudades se unieron al día sin carro. Mockus aprovechó la jornada para lanzar una campaña de uso masivo de ciclorrutas.

11.4.6 Ciclovía nocturna

En diciembre de 2000, el Alcalde Peñalosa restableció el alumbrado navideño en las calles de la ciudad, a cargo del Distrito. Esta costumbre, tan querida por los colombianos desde hace muchos años, había sido interrumpida en Bogotá a raíz de un fuerte racionamiento de energía a comienzos de los años noventa. Con la reaparición de las luces navideñas, Peñalosa resolvió instaurar la ciclovía nocturna, para invitar a los bogotanos a disfrutar del alumbrado, y a participar en eventos públicos culturales y musicales realizados por el Distrito para esas fechas, utilizando los mismos recorridos de las ciclovías diurnas.[32] En su primera edición, la ciclovía nocturna funcionó en el horario de 6:00 p. m. a 10:00 p. m., congregando a miles de personas.

La segunda administración de Mockus, le dio continuidad a las ciclovías nocturnas, y amplió la jornada hasta las 12.00 p.m. En el año 2002 se contó con el acompañamiento de más de 3.500 personas entre policías y guías de tránsito, guías cívicos y personal médico, situados en los tramos de ciclovía habilitados para garantizar la seguridad de la jornada, tal como se había hecho el año anterior. Según informes del IDRD, entidad responsable del proyecto, cerca de tres millones de personas se movilizaron por los 100 kilómetros de ciclovía nocturna de ese año; también se registró que las congestiones de tránsito –comparadas con la jornada del año anterior– se redujeron en un 35 por ciento y que los 20 accidentes que se registraron esa noche fueron menores y sin consecuencias graves. Fue nuevamente repetido en diciembre 2003.

11.4.7 Comparendos pedagógicos

Antes de que entrara en vigencia el nuevo Código Nacional de Tránsito, en noviembre de 2000 se trabajó el programa de amonestaciones, basado en la expedición de comparendos pedagógicos dirigidos a personas que hubieran cometido infracciones. Esto permitió la confluencia de personas de distintos estratos sociales y de distintos oficios, desde las señoras que salían de compras irrespetando la medida del pico y placa, hasta los conductores de buses y busetas que habían cometido cualquier infracción. Un total de 700 personas fueron reunidas en un día, en seis aulas, con cinco cursos diarios, orientados por maestros y "talleristas". La Policía Comunitaria recibió también capacitación en el tema de los comparendos pedagógicos, para que estos fueran impuestos en todas las localidades. Los comparendos fueron basados en un enfoque de la comunicación apreciativa poniendo énfasis en el conocimiento, la comprensión y el ejercicio de aprender a partir del dilema moral.

Comparendos pedagógicos

Estas actividades permitían cambiar la visión que se tiene del comportamiento parco y distante de los bogotanos. Por ejemplo, cuando iniciamos el curso, la primera actividad consistía en contar a los demás compañeros

> la razón por la que estaban allí; cuando alguno decía que por venir en contravía, todo el mundo decía ¡Huy!; el otro decía que por pasarse un semáforo en rojo y todo el mundo decía, ¡Pero cómo se le ocurre! Había una especie de censura entre ellos mismos, con humor. Todos estaban por razones parecidas. Era una manera de que se vieran reflejados en los demás, de reconocer sus errores. El balance entre los asistentes fue positivo.
>
> Entrevista a Claudia Peñaranda, directora técnica de Pedagogía, de la Secretaría de Tránsito y Transporte, octubre de 2003.

Con los cambios introducidos por el nuevo Código de Policía, no fue posible continuar con los comparendos pedagógicos impuestos a ciudadanos particulares.[33] El trabajo se reorientó entonces hacia los comparendos escolares sobre normas de tránsito y a los comparendos a transportadores de servicio público; se continuó, con apoyo de la Policía Comunitaria, en la información a la ciudadanía: este trabajo fue impulsado en los colegios, con la formación de maestros, mediante la utilización de un manual para enseñar la materia de normas de tránsito dentro de la competencia ética y de valores; en coordinación con el Fondo de Prevención Vial se produjeron unos CD-ROM interactivos.[34]

11.4.8 Programa servicio social obligatorio

El Programa Servicio Social Obligatorio es aplicado a quienes son sorprendidos conduciendo embriagados. Además de soportar la retención de su licencia de conducción y de pagar una multa, tienen que prestar de 20 a 40 horas de servicio social comunitario, previa capacitación en la Secretaría de Tránsito. Estas personas apoyan las campañas pedagógicas de la Secretaría.

Desde la perspectiva de la Dirección de Pedagogía, la capacitación a través de cursos tiene grandes posibilidades de introducir cambios en el comportamiento de los ciudadanos, con el enfoque que se le ha venido dando, en cuanto se acerca a los casos particulares y permite conocer y entender la posición y la comprensión de cada uno ante la norma.

11.4.9 Campaña pedalea la norma

La segunda administración de Mockus creó este programa dirigido a la seguridad de los ciclistas, para incidir sobre los cuatro comportamientos que más relación tienen –según estudios realizados en Bogotá– con la accidentalidad de ciclistas: el uso de la ciclo-ruta, el control de la velocidad, el respeto de los pares en las intersecciones y el uso del casco.

En este programa se promovió ampliamente la participación comunitaria, mediante la realización de semilleros de convivencia –metodología ampliamente utilizada en la primera administración de Mockus– y que permitieron la participación de 3.100 ciclistas en 18 localidades, con el fin de conocer sus aportes para la construcción de las normas que habrían de regularlos. Los participantes respondieron a preguntas sobre si debía ser obligatorio el uso del casco, cómo les gustaría que los amonestaran, cuál sería la mejor forma de conocer el código, cuál era el mayor orgullo como ciclista. Se hicieron talleres de doble vía, pues además de obtener la información de la manera de pensar de los ciclistas frente a su propia seguridad, se les educaba al poner en conocimiento de una amplia colectividad una serie de posibilidades que hasta el momento no conocían.

Se preparó una campaña focalizada, con Camacol y con Comfenalco, que fue dirigida a dos grupos específicos que hacen uso de la bicicleta como medio de transporte laboral: los trabajadores de la construcción y los mensajeros de las tiendas. Los ciclistas asistieron a un curso en el que se les explicaban las normas de seguridad, y en el cual se entregaron bandas reflectoras para sus cascos, lo cual se concretaría en una campaña bajo el nombre “Con chaleco y casco, no me duele si me casco” (la palabra “cascarse” es una manera coloquial de decir golpearse).

11.4.10 El motociclista inteligente

Igual que la anterior estrategia, la segunda administración de Mockus también quiso escoger aquellos segmentos de población que utilizaban el medio de transporte que sería estudiado; de esta manera se utilizaron empresas que tenían grupos de trabajadores que se movilizaban en motos, buscando hacer una capacitación a nivel empresarial, para que las

empresas se comprometieran con la promoción del acatamiento a las normas y el respeto de las mismas.

11.4.11 Programa patrullas escolares

Se le dio continuidad a las patrullas escolares, impulsadas bajo la primera administración de Mockus, con un mayor énfasis en la corresponsabilidad de los colegios; en este terreno, el trabajo de formación previsto para la comunidad educativa se amplió al vecindario, de modo que se hicieran partícipes los comerciantes y dueños de negocios de la zona aledaña al colegio, para controlar situaciones de riesgo, para conocer los diferentes intereses y motivaciones de la comunidad; en este aspecto el tema de la negociación ha sido de suma importancia. Se hizo también un análisis concienzudo del entorno para la adecuación del contexto físico, que garantizara la seguridad de los niños.

11.4.12 Estrellas negras

En octubre del 2003 se dio inicio a una campaña dirigida a peatones, propuesta por el Distrito, con recursos del BID, compartidos con la Secretaría de Gobierno. Esta campaña de comunicación apreciativa llamada "Vamos por buen camino" se focalizó en dos puntos de la ciudad: la avenida Boyacá y la Autopista Sur; buscaba con acciones de demostración la promoción de comportamientos seguros. Aunque en los sitios en que actuó la campaña se redujo la accidentalidad, su repercusión en el resto de la ciudad fue restringida.

Se quería que el tema de la accidentalidad se viera como un problema de política pública y de salud pública,[35] no como un problema restringido únicamente a la Secretaría de Tránsito o como un problema de policía. Se quería hacer conocer por el público los datos de accidentalidad vial, pero ubicándolo territorialmente y humanizándolo. Se definió entonces, con el Fondo de Prevención Vial, que se debía situar un símbolo en cada sitio donde hubiese muerte un peatón. Se definió después de algunos análisis que el símbolo fuera la estrella de cuatro puntas, en cuyo interior se dibujara un símbolo que identificara a la administración. Con el concurso del IDCT se recurrió a los símbolos de las manos

que habían sido ampliamente utilizados en la primera administración de Mockus. El símbolo seleccionado fue una mano en posición de interrogación, que quiere decir: "¿Qué nos pasa?", con el fin de involucrar al peatón en el problema. Se realizó inicialmente una campaña de expectativas y con el concurso de la Secretaría de Transporte, se ubicaron los sitios donde hubieran muerto peatones, y luego se hizo la señalización, con las pinturas propias de la señalización horizontal. Se buscaba ubicar los puntos exactos, cotejando información de la Policía y de Medicina Legal. Todo el proceso generó una gran expectativa en la comunidad, que no sabía exactamente qué estaba sucediendo.

El impacto fue muy fuerte cuando se informó que cada estrella simbolizaba un muerto, un muerto real. A esta campaña se le ha sumado un acompañamiento pedagógico, mediante las "escuelas para peatones", que próximamente empezarán a funcionar como escuelas itinerantes instaladas en carpas, con VHS, TV, sillas, planta eléctrica y un profesor. La idea es detectar peatones que cometen infracciones al Código de Policía y, con el apoyo de la Policía de Tránsito, sentarlos a recibir el curso de manera inmediata. La campaña también ha buscado llegar a quienes influyen en los comportamientos riesgosos de los peatones: por ejemplo, a los conductores que dejan a sus pasajeros lejos del puente peatonal, se les va a hacer caer en la cuenta de que ellos tienen responsabilidad en los eventuales accidentes.

11.5 Creación de un observatorio de movilidad

En relación con la preocupación por el tema movilidad segura, la segunda administración de Mockus identificó la necesidad de fortalecer la Unidad de Accidentalidad de la Secretaría de Tránsito a través de la observación y la investigación permanentes –para consolidar lo logrado en investigación por parte del Observatorio de Cultura Urbana del IDCT–. Su objetivo sería el de poder definir con mayor acierto políticas e intervenciones para incidir sobre ciertos comportamientos y actitudes riesgosas y motivar el aprendizaje de comportamientos seguros. La administración entró entonces en contacto con el Banco Mundial para la creación de un Observatorio de Movilidad, con respaldo de la Universidad Nacional, que realizó un estudio novedoso sobre accidentalidad en Bogotá.

En cuanto a los indicadores para medir los resultados de las campañas, se aspira a construir mejores indicadores que permitan mediciones finas, relacionadas con lo que se hace en materia pedagógica, no sólo un indicador tan grueso como es el de accidentalidad vial en Bogotá. El IDCT en su línea de base para analizar posteriormente los logros del Plan de Desarrollo, definió, para el caso de tránsito, indicadores como: cuánta gente respeta el semáforo en rojo, cuánta gente cruza por el puente peatonal durante el día, cuánta gente tiene en su nivel de recordación el uso del cinturón de seguridad; se crearon indicadores de recordación, de acatamiento de la norma, que nos pueden dar unos índices en un término medio, menos exigentes que la accidentalidad o menos simples que los indicadores de seguimiento, que hablan de número de cursos dictados, o número de personas capacitadas, por ejemplo. Se cuenta con el apoyo del Banco Mundial para realizar un estudio que permita la construcción de indicadores en la dimensión descrita.

Intervención en la Avenida Boyacá:

Durante diez años ha sido un corredor crítico, pues la accidentalidad de peatones es muy alta. Se analizó la información de Medicina Legal sobre procedencia de las personas accidentadas y tiempo de permanencia en Bogotá, y se encontró que muchos acababan de bajar del bus procedentes de diferentes municipios del país, y desconocían por completo los riesgos de atravesar la avenida por el lugar equivocado. Ahora se está trabajando con la gente en el terminal de transporte para informar a estas personas procedentes de otros lugares sobre el tráfico en Bogotá.

Entrevista a Claudia Peñaranda, directora técnica de Pedagogía, de la Secretaría de Tránsito y Transporte (2000-2003), octubre de 2003.

11.6 Restricción al uso de la pólvora

La política de restricción al uso de la pólvora en Bogotá puso a prueba, de manera por demás exitosa, el concepto de que la política pública debe combinar los principios de autorregulación, corresponsabilidad y autoridad.[36]

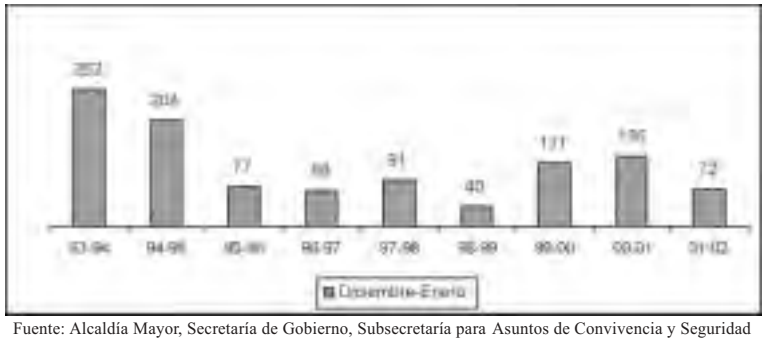
En Bogotá, como en el resto del país, es tradicional la celebración de ciertas festividades y sobre todo de las festividades navideñas con el uso de pólvora, que incluso hacía parte de la canasta familiar navideña. Tradicionalmente, cierto tipo de pólvora era manipulada directamente por los niños, por considerársela "segura", a pesar de los permanentes casos de quemaduras en niños. Por otro lado, la producción de pólvora se realizaba en la clandestinidad, en zonas residenciales de estratos 1, 2 o 3, utilizando insumos no autorizados como pólvora negra o fósforo blanco, lo que aumentaba el riesgo por tratarse de productos altamente inflamables y altamente tóxicos, que ocasionaban no pocos accidentes mortales, en los que las víctimas eran numerosas dada la ubicación de las "fábricas".

Bogotá no había desarrollado una institucionalidad que permitiera hacer un control efectivo sobre la producción ni para garantizar la protección de los niños y demás personas en riesgo de sufrir quemaduras e incluso la muerte. En Bogotá, durante las navidades celebradas entre 1992 y 1994 los hospitales atendieron un promedio de 80 pacientes quemados por pólvora, estimándose un promedio anual de 300 personas quemadas por pólvora, de las cuales la mayoría eran varones. El 50% eran menores de escasos recursos. En términos de años de vida saludables (Avisas)[37] según el Ministerio de Salud, en el año 1995, se perdieron en el país 26.071 años de vida saludable a causa de quemaduras. El Cuerpo de Bomberos de Bogotá informó que en 1994 se produjeron 48 incendios ocasionados por el uso de la pólvora.

En diciembre de 1995, la administración distrital decidió intervenir con una decisión fundamentada en la protección de la vida, prohibiendo el uso de la pólvora. Esa intención no se logró concretar inicialmente ya que fue afectada por decisiones jurídicas, que declararon que los decretos estaban viciados de legalidad y de inconstitucionalidad al exceder las competencias del Alcalde. De todos modos, fue un esfuerzo importante en la medida en que el tema se puso en la agenda de discusión de la ciudad. El alcalde Peñalosa mostró interés en continuar con esta campaña, durante su administración, pero debido a una sentencia del Consejo de Estado en la que se reafirmaba que los alcaldes no tenían potestad para prohibir la producción, almacenamiento, transporte y uso de la pólvora, no pudo continuar con la campaña. Durante su administración el

número de quemados en la temporada diciembre-enero 1999-2000 y 2000-2001 aumentó (véase Ilustración 4).

Ilustración 4
Quemados por pólvora diciembre-enero 1993-2002



Fuente: Alcaldía Mayor, Secretaría de Gobierno, Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Violencia y Delincuencia en Contextos Urbanos, *La experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994- 2002,* p. 88.

En 2001 el gobierno nacional promulgó la Ley 670, fijando el marco para la fabricación de armas, municiones y pólvora. El artículo 4 de esta ley facultó a todos los alcaldes municipales y distritales para que en sus respectivos territorios decidieran prohibir o no el uso de pólvora. La segunda administración de Mockus expidió directamente un decreto reglamentando la ley para las necesidades de Bogotá, prohibiendo la fabricación de la pólvora y restringiendo su uso, y prohibiendo de manera definitiva el uso de pólvora por particulares en Bogotá. Se dejó la opción de usarla sólo en espectáculos públicos y juegos pirotécnicos, en condiciones de seguridad certificada por los organismos de bomberos. Se reglamentaron al mismo tiempo los espectáculos públicos y los juegos pirotécnicos. En noviembre 2001 se lanzó una campaña pública desde la Secretaría de Gobierno y con un Comité en el cual participaron otras entidades del distrito y empresas privadas, para informar a la ciudadanía e invitarla a modificar su uso tradicional de la pólvora para la época del fin de año. La corresponsabilidad se manifestó con la participación de la

empresa privada en la cofinanciación de la campaña. En el primer año la campaña estuvo patrocinada por la Casa Editorial de El Tiempo, Almacenes Éxito y Saludcoop: la campaña costó cerca de 800 millones de pesos y de éstos la Secretaría de Gobierno aportó 180 millones, de forma que la empresa privada aportó el 77% de los recursos.[38]

A los padres y adultos que irresponsablemente permitieron que sus hijos continuaran manipulando pólvora se les aplicó el Código Distrital de Policía y recibieron una sanción pedagógica: algunos barrieron pisos en los hospitales, otros lavaron baños en las cárceles y otros cuantos barrieron la Plaza de Bolívar. A los fabricantes de estos artículos, la mayoría de los cuales había heredado la profesión, se les ofrecieron dos soluciones: la entrega voluntaria de sus productos a cambio de una compensación económica, a través del Fondo de Prevención de Emergencias (Fopae) y el ingreso a programas de reconversión laboral. Quienes se mantuvieron al margen de la ley se expusieron al decomiso de los artículos pirotécnico por parte de la Policía Metropolitana, con sus consecuentes pérdidas económicas.

La campaña buscaba que la persona se enterara de las ventajas de la norma y la cumpliera voluntariamente, o sea por convicción, y no por amenaza del castigo. En lugar de mostrar los niños quemados, las casas incendiadas, la pérdida de los bienes, se invitaba a la ciudadanía a divertirse y a cumplir la norma por convicción y por su propio beneficio y el de la familia. Se patrocinaron eventos como una novena navideña en un parque de la ciudad, con espectáculos pirotécnicos y orquestas conocidas, que contó con la asistencia de unas cien mil personas. Durante toda la fiesta se recordó que la pólvora no podía estar en manos de los niños. El mismo enfoque tenían las campañas en TV, en radio, prensa, con tenderos. El slogan de la campaña para la navidad de 2003 fue: “Mi piel intacta mi conciencia en paz”.

Los indicadores definidos por la Secretaria de Gobierno para medir el éxito de la campaña fueron: número de quemados, número de muertos, gravedad de la quemadura, tiempo de hospitalización, incendios forestales atendidos por los bomberos, incendios en bienes de particulares, número de espectáculos pirotécnicos. La Secretaría de Salud abrió un capítulo especial a través del centro regulador de urgencias que permitió un seguimiento epidemiológico en las clínicas y hospitales de

Bogotá (en diciembre se declara una alerta roja, para hacer seguimiento a quemados, muertos o heridos graves). Se redujo el número de lesionados, la gravedad de las lesiones, el tiempo de hospitalización, y no ha habido un solo muerto, ni incendio forestal desde la reglamentación de la norma en el Distrito Capital. Asimismo, desapareció la costumbre de muchas familias y empresas de poner pólvora para los niños en las canastas navideñas. Las empresas comprendieron que si querían ofrecer un espectáculo para la familia, lo debían hacer en condiciones de seguridad, lo que llevó a que en el año 2002 se autorizaran más de 70 espectáculos pirotécnicos. Así Bogotá tuvo pólvora sin quemados.

Algunos de los polvoreros se trasladaron a municipios aledaños a Bogotá; algunos de los cuales están pidiendo asesoría al Distrito en torno al tema de la reglamentación. En Cali se adoptó la misma medida que en Bogotá. Algunas ciudades del exterior como Lima, también han solicitado apoyo, después de una tragedia con pólvora que arrojó un alto número de víctimas, en años recientes.

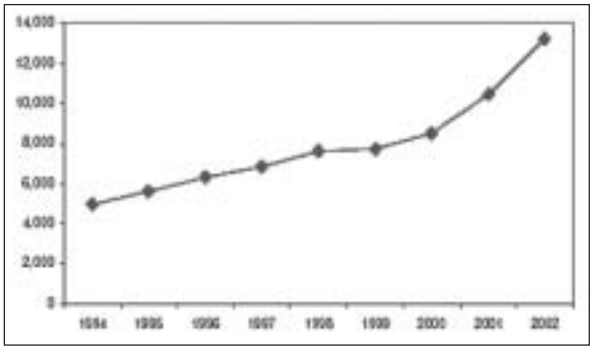
Según una encuesta del Observatorio de Cultura Urbana, la campaña que más se recuerda entre los bogotanos es la que promueve el no uso de pólvora para particulares, lo que se constituye en un indicador de que el tema fue importante para la ciudadanía y la indujo a un cambio de actitud cultural. El 90% de los padres no dejaría que sus hijos usaran pólvora, no porque sea prohibido sino porque es considerado un riesgo, según la misma encuesta.

11.7 Campañas de desarme y la consejería para la vida sagrada

Las diferentes administraciones durante el período 1995-2003 han estudiado cuidadosamente –entre otras, con base en la información generada por el SUIVD (véase Capítulo 6)– la incidencia que tiene el porte de armas sobre los índices de violencia en la ciudad y en especial sobre los índices de homicidio. A la información sobre violencia homicida en la ciudad, se sumaron los estudios realizados por la Policía Metropolitana y el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, que indican que las armas de fuego se encuentran involucradas en los siguientes delitos: homicidios, lesiones personales, actos contra la libertad sexual y la dig-

nidad humana, hurtos (a personas, residencias, vehículos, establecimientos públicos y bancarios), secuestros, atentados contra la existencia y seguridad del Estado, entre otros. La mayoría de los homicidios en zonas urbanas de Colombia son ocasionados con armas de fuego. En Bogotá, en 1995, el 74% de los homicidios se cometieron con armas de fuego, y en 1996 el 73%, según Medicina Legal y la Policía. Puede afirmarse claramente que en el caso de la ciudad de Bogotá, hay una relación directamente proporcional entre la prohibición del porte de armas y la disminución de los homicidios. Como puede verse en la siguiente ilustración, el número de armas incautadas entre 1994 y 2003, ha venido creciendo de manera constante, y si a esta tendencia se le compara con los índices de homicidio, la correlación es evidente.

Ilustración 5
Armas incautadas en Bogotá 1994-2002



Fuente: Policía Metropolitana de Bogotá.

En efecto, en 1994 disminuyeron los homicidios con armas de fuego en un 10,5% frente a 1993, en 1995 disminuyeron otro 5,6% frente a 1994. En el primer semestre de 1996, cuando se mantuvo la restricción al porte de armas durante los fines de semana, disminuyeron los homicidios en un 2,11 %; por el contrario, cuando se levantó la restricción, entre abril y noviembre del mismo año, los casos de homicidio aumentaron en un 5,49%; en el mes de diciembre de 1996, cuando se desarrolló la cam-

paña "Que las armas descansen en paz" y hubo restricción al porte de armas, los homicidios disminuyeron en un 26,7% con respecto a 1995. En los meses de septiembre y octubre de 1997, el Alcalde Mayor restringió el porte de armas mediante el Decreto 877 y los resultados positivos de esta medida fueron contundentes. Se redujo el homicidio común en un 30% en septiembre y en un 23,3% en octubre, comparado con los mismos meses de 1996.

Pasando a otra perspectiva de análisis, se ha evidenciado que las personas que tienen armas con salvoconducto no necesariamente hacen buen uso de ellas. En algunos casos se ha encontrado armas amparadas por salvoconductos, que se han utilizado en la comisión de delitos, como lo demuestra el censo de armas decomisadas por delitos en el año de 1995 y en el primer trimestre de 1996 (Tabla 1).

Tabla 1
Censo de armas decomisadas los fines de semana en homicidios
enero-noviembre-diciembre 1995-1996

Censo de armas decomisadas	1995	%	1996	%
Total armas decomisadas involucradas en delitos	463	100	126	100
Armas vendidas por INDUMIL	145	31,3	21	40,1
Armas con permiso	92	20	37	30

Fuente: Policía Metropolitana de Bogotá, Departamento de Control Comercio Armas Municiones y Explosivos.

Como complemento de las acciones ya mencionadas de restricción al uso de armas de fuego, la administración distrital decidió a finales de 1996, acoger la propuesta del arzobispo de Bogotá, Monseñor Pedro Rubiano, de cambiar armas por bonos para regalos de Navidad, bautizada "Regalos por Armas", inspirada en una experiencia exitosa realizada en la ciudad de Nueva York. La Arquidiócesis de Bogotá y la Alcaldía, con el apoyo de la British Petroleum, la Embajada de España y algunas empresas nacionales, promovieron dicha campaña durante la Navidad de 1996 y llamaron la atención a los ciudadanos sobre la inutilidad de

tener armas y el peligro que conllevan en la vida diaria. Muchos fueron los ciudadanos que aceptaron cambiar sus armas de fuego por unos bonos intercambiables por mercancías. Durante esa campaña se realizaron tres jornadas de desarme, se adoptaron medidas de prevención como la de incautar armas de fuego (por haberse declarado la ciudad en espectáculo público), se aplicó la hora zanahoria (cierre de establecimientos públicos a la 1 a.m.), se realizaron operativos de requisa y control policial y se hicieron campañas de restricción al consumo de alcohol.

Los resultados fueron contundentes: por primera vez se presentó una reducción sustancial (26,7% menos que en 1995) de los índices de homicidios totales en la ciudad durante la época navideña, y de manera particular los homicidios con armas de fuego que se redujeron en un 31,36% con respecto al diciembre anterior.

En 1997 se realizaron dos campañas adicionales de desarme en las cuales la ciudadanía entregó voluntariamente sus armas y adelantó una campaña educativa a través de los medios de comunicación sobre el riesgo de portar armas de fuego. Con las armas recogidas se hicieron monumentos alegóricos a la paz.

Tabla 2
Armas de fuego y material de guerra entregado voluntariamente por la ciudadanía 1996-1997

Tipo de arma	Cantidad
Armas de fuego	2.538
Granadas de fragmentación	122
Granadas de humo	109
Rollos de mecha lenta	6
Tacos de dinamita	7
Detonadores	9
Estopines	38
Mina Kleimon, fabricación israelí	1
Cascaron de Rocket	1
Cartuchos de munición	15.420

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Consejería de Seguridad.

La Consejería de Seguridad para Bogotá y el IDCT diseñaron y ejecutaron una estrategia de comunicación para sensibilizar y concientizar a la ciudadanía y a las autoridades sobre los beneficios de una política de desarme. Se elaboraron diversos documentos que fueron distribuidos en los sectores más representativos de la ciudad; se trató el tema en los Semilleros de Convivencia que realizó Cultura Ciudadana; se emitieron mensajes en los medios masivos de comunicación (televisión, radio, prensa); se distribuyeron afiches, camisetas y adhesivos; la iglesia y su actividad pastoral propició entre sus feligreses una reflexión sobre el tema de la incidencia de las armas en el incremento de la violencia.

Estos esfuerzos permitieron alcanzar los objetivos propuestos: en 1993, cuando el entonces Ministro de Defensa Rafael Pardo propuso la idea del desarme, las encuestas mostraron que sólo el 10% de los ciudadanos estaba de acuerdo con la idea. En 1997, más del 70% de los bogotanos estuvo de acuerdo con el desarme, según encuestas realizadas por el IDCT y la firma Napoleón Franco.

La segunda administración de Mockus (2001-2003) creó la Consejería para la Vida Sagrada dentro de la Secretaría de Gobierno, para liderar el Programa Vida Sagrada cuyo objetivo era "propiciar el desarme y otras acciones orientadas a reducir las muertes violentas en la ciudad" así como "fomentar modos de vida saludables y generar confianza, seguridad y tranquilidad para que las personas ejerzan sus derechos y libertades, disfruten la ciudad, cumplan sus deberes y confíen en la justicia y en el buen uso de la fuerza por parte del Estado". Aunque el Programa Vida Sagrada, se desarrolló a través de diversos proyectos, en este estudio se resalta el trabajo implementado por la Consejería para la Vida Sagrada como parte de la Secretaría de Gobierno Distrital. El Plan de Desarrollo definió metas precisas para el programa Vida Sagrada: (i) avances hacia el desarme general por la vía jurídica y el cambio de hábitos y comportamientos (ii) reducción del promedio de 11 muertes violentas diarias a 7; (iii) reducción en un 10 por ciento anual del número de delitos de mayor impacto social: lesiones personales, hurto a personas, automotores, residencias, entidades financieras y establecimientos comerciales; (iv) aumento en un 20% de la percepción de seguridad de los ciudadanos.

A través de 28 jornadas pedagógicas de desarme en las diferentes localidades de la ciudad se buscó crear conciencia entre los ciudadanos

de la importancia del respeto por la vida y el desarme de los espíritus. Los principios para el desarme fueron definidos de la siguiente manera:

• Porque la vida es sagrada y el único que puede disponer de ella es Dios.
•Porque cuando un ciudadano está armado corre más peligro de asesinar a alguien en un momento de ira o de ser asesinado con su propia arma, que de defenderse con ella.
•Porque las armas son un mito, no nos hacen más fuertes.
• Porque las soluciones rápidas que ofrece un arma, con o sin salvoconducto, le harán arrepentirse para el resto de la vida.
•Porque debemos cambiar y darle valor a la vida, que es lo único que no podemos reponer.

Las jornadas pedagógicas fueron realizadas mediante un trabajo interinstitucional en el que se vinculó a las autoridades distritales, realizando acercamientos a diferentes colegios oficiales y privados, con propuestas de entrega de juguetes bélicos y de armas de fabricación rudimentaria, con mensajes a favor de la paz y en contra de la violencia, y promoviendo la creación de espacios de convivencia, logrando congregar a cerca de 375.000 personas de diferentes grupos escolarizadas y no escolarizadas, entre estudiantes, padres de familia, maestros y empleados. Según fuentes de la Consejería, entre enero de 2001 y agosto de 2003 se entregaron 316 armas de fuego de forma voluntaria y 5.199 cartuchos de munición de diferentes calibres. Se fundieron 74.000 armas blancas.

La Consejería para la Vida Sagrada como parte de sus programas de desarme, desarrolló también el programa "Goles en Paz" dirigido a jóvenes hinchas de los equipos de fútbol capitalinos, conocidos como "barras bravas", que habían sembrado el pánico y la destrucción en el entorno del estadio de fútbol de Bogotá, e incluso la muerte de algunos de los hinchas en hechos en los que una mal entendida pasión por el equipo había radicalizado a los bandos enfrentados. El programa convocó a distintos sectores relacionados con el tema del fútbol en la ciudad, como: las autoridades deportivas y los clubes deportivos, los representantes de los jóvenes pertenecientes a las barras, y representantes de programas como Misión Bogotá, con el fin de buscar salidas conjuntas a

la problemática enfrentada. A continuación se presenta una tabla resumen de las actividades más significativas y sus resultados, realizados gracias a la intervención de la Consejería en este campo:

Tabla 3
Programa Goles en Paz-Actividades 2001, 2002 y junio de 2003

Actividad	2001	2002	2003	Total programa	Observaciones de los indicadores
Acompañamiento Partidos Copa Mustan	53	51	21	125	
Jóvenes vinculados a grupos de control	400	45	30	475	
Personas beneficiadas concurso Barra más Creativa	5.300	3.760	1.785	10.845	
Mensajes recibidos Goles en Paz, concurso en medios de comunicación	598	537	384	1.519	
Reuniones realizadas con miembros de las barras de Santa Fe, Millonarios, América, Nacional y Deportivo Cali	60	66	25	151	
Torneo de fútbol de salón, Copa Goles en Paz, personas vinculadas	600	50		650	128 partidos jugados año 2001, fase final año 2002
Pactos de convivencia celebrados		1		1	Localidad de Bosa, Villa de Leyva septiembre de 2002, barras Santa Fe y Millonarios
Participantes Clásico de la Amistad y la Paz	18.000			18.000	Realizado en octubre de 2001
Foro académico "Fútbol y vida que buena jugada", participantes		220		220	

continúa

Actividad	2001	2002	2003	Total programa	Observaciones de los indicadores
Niños participantes barras Semilleros de Paz	500	7.500	2.000	10.000	
Elaboración protocolo Programa Goles en Paz		1		1	Documento de coordinación interinstitucional, que ha sido evaluado en 5 oportunidades

Fuente: Alcaldía Mayor de Santa fe de Bogotá, Consejería para la Vida Sagrada, Bogotá, 2003

11.8 El disfrute pacífico de eventos en el espacio público

La disposición de lugares dentro de la ciudad para que emergiera la cultura ciudadana fue una de las dimensiones donde más resultado concreto se logró obtener, a través de los eventos "Al parque" descritos en los capítulos 7 y 10.[39] Bogotá tenía una escasa tradición festiva, y el calendario de la ciudad en 1995 sólo contaba con algunas fiestas, más allá de las ferias y el Festival de Teatro Iberoamericano (de iniciativa privada). "Una incipiente tradición en conciertos, con deficientes condiciones técnicas y organizativas había generado problemas de seguridad a gran escala", en particular en relación con los conciertos de Gun's and Roses, en 1989, y de la Fania, en 1990.

> Los organizadores en las dos ocasiones vendieron más entradas que el aforo total del estadio El Campín de Bogotá, un escenario para 45.000 personas (contando la cancha de fútbol), [e] inadecuado para este tipo de espectáculos por su acústica. En el primero cuando cerraron las puertas, quienes no pudieron ingresar incendiaron autos y lanzaron piedras a los ventanales de casas y comercio del sector. En el segundo, los retrasos para dar inicio al concierto y un daño en el sonido, produjeron una turba que produjo daños de gran escala en los alrededores del estadio.

Como consecuencia, quedaron prohibidos estos eventos, hasta que durante la primera administración de Mockus, el IDCT le dio curso a la propuesta de unos jóvenes aficionados al *rock* urbano para realizar un

evento metropolitano. Esta iniciativa se concretó y se transformó en una política cultural que no sólo hizo posible Rock al Parque, sino también Rap, Hip Hop, Poesía y Ópera al Parque, y otra serie de espectáculos públicos gratuitos. Gracias a la recuperación de los parques (véase Capítulo 7), los eventos contaron con escenarios apropiados para convocar públicos que no estaban acostumbrados a frecuentarlos. El Rock al Parque se volvió rápidamente el evento gratuito más grande de América Latina, por el número de grupos musicales, la duración (tres días y 18 horas diarias de música en vivo) y su realización en dos escenarios (en la Media Torta, con 12.000 personas, y en el Parque Simón Bolívar, con 230.000 espectadores).

En la primera versión de Rock al Parque, la Policía se negó a dar el visto bueno y dejó constancia de que cualquier dificultad que se presentara en relación con la seguridad en el contexto del concierto no sería su responsabilidad. Esta negativa se solventó con la propuesta de los mismos jóvenes de formar el grupo Fuerza de Paz, para garantizar la seguridad y la logística del evento. La negativa de la Policía desaparecería después, debido a los resultados positivos: un número de heridos leves no superior a los sesenta, daños menores en los alrededores y ningún muerto. De ahí se pasó a la visión de que la seguridad debe ser un garante de la protección de cualquier ciudadano, en este caso de los jóvenes en un espacio público de la ciudad. Para los eventos posteriores se lograron excelentes coordinaciones interinstitucionales para su organización. La creación de una "cultura de eventos públicos", donde los jóvenes también aceptan las reglas del juego (el Distrito ofrece excelentes eventos gratis, siempre y cuando se logren comportamientos solidarios y civiles) es una de las expresiones más visibles de la pacificación de la ciudad y de la existencia de una cultura ciudadana, que también se expresa en el comportamiento adecuado y respetuoso de los demás, aun en medio de ambientes tradicionalmente vistos como fuente de riesgos y desorden.

11.9 Emisoras escolares para mejorar la convivencia

Con el fin de mejorar los niveles de convivencia en algunos centros educativos de la capital, durante la segunda administración de Mockus (2001-2003) la Secretaría de Gobierno consideró conveniente fortalecer

algunas emisoras escolares como herramienta para la gestión del conflicto y la promoción de la convivencia, basada en varias experiencias exitosas anteriores promovidas por la Unidad Coordinadora de Prevención Integral de la Alcaldía Mayor, en coordinación con el Ministerio de Comunicaciones, la Unidad de Radio del Ministerio de Cultura, y la Universidad Minuto de Dios. Estas experiencias demostraron que:

> La radio escolar es una de las herramientas más efectivas para generar procesos comunicativos que nos conduzcan a gestionar pedagógicamente los conflictos en la escuela por su facilidad de acceso, el conocimiento que poseen de su lenguaje las audiencias juveniles y las posibilidades que ofrece como vehículo de participación social.[40]

La Secretaría de Gobierno contrató en 2001, en el marco del proyecto comunicación para la convivencia, una consultoría para realizar un diagnóstico sobre las emisoras escolares como herramienta en la gestión del conflicto en Bogotá. A continuación se presentan algunas de las conclusiones:

En primer lugar, en cuanto a emisoras escolares:

• Fortalecer el movimiento de emisoras escolares en los colegios de primaria.
• Procurar que las distintas entidades distritales produzcan pregrabados de audio en casetes sobre distintas problemáticas para que sean divulgados por las radios escolares.
• Estimular la actividad de las emisoras a través de premios, capacitación y encuentros de distinto tipo, lo que fortalecería y legitimaría socialmente su funcionamiento.
• Generar un proyecto de capacitación de profesores para que puedan enfrentar el reto de crear, mantener y gestionar una emisora escolar.
• Articular proyectos de emisoras con el Proyecto Educativo Institucional (PEI) de cada escuela, para desarrollar una labor vinculada a todas las actividades del colegio de una manera transversal.
• Utilizar la radio escolar como un proyecto transversal que contribuya a la formación integral del estudiante.
• Fomentar reflexiones e investigaciones acerca del papel de los medios de comunicación en la escuela.

En segundo lugar, en cuanto a la comunidad educativa:

• La emisora escolar debe referenciar, de manera permanente, las actividades de la localidad, en la perspectiva de construcción de ciudadanos activos.
• La emisora escolar debe ser un canal a través del cual se debatan los problemas de la localidad, pero como expresión de diversidad y tolerancia al dar voz a distintas posturas y valoraciones de una problemática que es común a todos, en la perspectiva de desarrollar sujetos autónomos.
• La emisora escolar debe permitir la circulación de distintos saberes de la comunidad educativa que se pueden integrar a las actividades académicas de la institución, como una forma de "empoderamiento" y de construcción de sentido de pertenencia.
• La institución educativa, haciendo uso de sus herramientas tecnológicas (emisora escolar, periódicos, boletines, videos, etc.) debe hacer presencia en el entorno local a través de productos que piensen las diferentes problemáticas y planteen soluciones que los involucren socialmente.

En tercer lugar, en cuanto a la convivencia y la resolución de conflictos:

• La emisora escolar puede cumplir un importante papel en la construcción de prácticas de convivencia, a partir de la construcción de nuevas relaciones sociales que hagan del respeto por el otro en la diferencia, su emblema central.
• Desde la emisora los alumnos pueden convertirse en actores sociales, a partir de la construcción de nuevas formas organizativas desde las cuales aborden sus necesidades más sentidas y contribuyan a resolver los problemas de sus comunidades.
• A través de concursos y eventos involucrar a las instituciones en la elaboración de productos comunicativos, que fortalezcan la convivencia y la resolución pacífica de conflictos.

El diagnóstico realizado por la consultoría[41] "permitió identificar 340 colegios públicos y privados con emisora en Bogotá",[42] de los que se seleccionaron 124 para realizar encuestas que permitieron un primer acercamiento a las características y estado actual de las emisoras escola-

res. Algunos de los datos recopilados tienen que ver con el tiempo de funcionamiento, número y calidad de las personas vinculadas a las emisoras, relación con la comunidad educativa, tiempo de dedicación de las personas vinculadas, frecuencia y horario de emisión.

Igualmente, fue posible conocer algunos de los contenidos de la programación emitida por las emisoras encuestadas, especialmente sobre el conflicto, y la capacitación recibida y solicitada por la comunidad educativa en relación con este medio de comunicación. Este insumo permitió en 2002 seleccionar 25 centros educativos distritales, en zonas de alto riesgo, para desarrollar, en coordinación con las secretarías de Gobierno y de Educación y el Centro de Comunicación Social Paulinas, "un programa de formación en radio, para fortalecer las emisoras escolares y generar procesos comunicativos, organizativos y pedagógicos permanentes al servicio de la comunidad educativa, que permitan mejorar los niveles de convivencia, resolver conflictos, fortalecer las interrelaciones y mejorar calidad de vida".[43] En dos ciclos de cuatro meses cada uno, se realizaron 16 talleres que integraron las nociones de convivencia, manejo de conflictos y comunicación, en un proceso de cuatro etapas: (i) diagnóstico, motivación y socialización; (ii) capacitación, asesoría y acompañamiento; (iii) muestras públicas: lanzamiento de proyecto, Feria del Libro y Festival de Radio Escolar, y (iv) evaluación y planeación

En la etapa de diagnóstico participativo se analizó la situación de convivencia de los colegios involucrados. En el proceso de formación, en el primer ciclo, "Plan de formación en radio escolar" se brindó a los participantes una visión general de la historia de la radio, para luego centrarse en temas como el lenguaje radiofónico, los estudios de audiencia y programación radiofónica; guiones, libretos e improvisación; géneros y formatos radiofónicos; la cabina de radio, la producción radiofónica y, por último, la gestión, financiamiento y sostenibilidad del proyecto radiofónico.

En el segundo ciclo "Plan de formación en convivencia" se proporcionaron elementos sobre comunicación humana, liderazgo y trabajo en equipo, comprensión del conflicto, estrategias para abordar el conflicto de manera constructiva, participación ciudadana, diversidad cultural en la escuela, propuestas de los jóvenes para una nueva cultura escolar y, por último, la comunicación, factor de convivencia.

Las guías de trabajo para los talleres temáticos tienen un diseño estandarizado, que comprende componentes como la definición del objetivo a tratar, los temas del taller, el proceso metodológico, el material pedagógico requerido y la bibliografía a consultar. Luego se centra en los contenidos de cada taller, con definiciones cortas y sencillas de cada nuevo concepto y guías para las actividades propuestas, con formatos de planeación cuando se requieren; finalmente, algunos capítulos traen lecturas complementarias.

El proceso permitió tratar los temas del conflicto cotidiano, problemas de comunicación y de convivencia diaria, y aportó elementos técnicos esenciales para el manejo de las emisoras escolares. Se avanzó en el desarrollo de habilidades para la expresión oral, la elaboración de argumentos y opiniones, la comunicación de los jóvenes, y se fortaleció el sentido de responsabilidad y de trabajo en equipo entre los participantes, quienes debieron asumir la salida al aire de una programación semanal.

Entre los cambios generados en los planteles, en términos de convivencia, se señala la integración entre jóvenes de distintos cursos, la disposición a conocer y analizar los argumentos, los gustos y las opiniones ajenas, y la generación de espacios de socialización de los conflictos escolares para buscarles soluciones creativas y constructivas.

11.10 La ciudad de los niños y las niñas: ciudad imaginada[44]

El proyecto "La ciudad de los niños y las niñas: ciudad imaginada" fue una experiencia piloto participativa de formación ciudadana dirigida a escolares de centros educativos distritales, implementado por las secretarías de Gobierno y Educación, y el Proyecto Misión Bogotá, en el marco del proyecto comunicación para la convivencia liderado por la Dirección de Seguridad de la Secretaría de Gobierno. Tuvo como propósito la creación y apropiación por parte de los estudiantes de espacios de convivencia en los que se fortalecieron principios y valores ciudadanos, que permitieron la promoción y el desarrollo moral, el ejercicio de la autonomía, la corresponsabilidad y la solidaridad. Los objetivos específicos eran:

• Motivar prácticas solidarias basadas en el ejercicio de los derechos del niño y la construcción de acuerdos desde el reconocimiento en la diferencia.
• Promover actividades que permitan la apropiación significativa de espacios y oportunidades que brinda la ciudad.
• Fortalecer la participación en la gestión de iniciativas que recojan su voz y sus expectativas como ciudadanos, de tal manera que éstas, incidan en instancias de decisión escolar, barrial, local y distrital.
• Propiciar la acogida real y efectiva de las propuestas de los niños y niñas por parte de las instancias de decisión.

La experiencia se desarrolló durante el segundo semestre de año 2002, en cien centros educativos distritales, ubicados en 16 de las 20 localidades de la ciudad, con 4.000 niños y niñas del grado tercero. Para la implementación y desarrollo de la experiencia se seleccionó un grupo de 40 guías cívicos bachilleres a quienes se les brindó una formación específica para trabajar con los escolares. Este grupo estuvo a cargo de un coordinador de proyecto y cuatro operadores pedagógicos, quienes a través de los guías desarrollaron el modelo pedagógico de formación ciudadana propuesto.

El proyecto diseñó una ruta pedagógica que incluyó 25 sesiones de trabajo organizadas en cuatro ámbitos esenciales en la vida de toda persona: niño-familia, aula-escuela, barrio-localidad, y ciudad; y donde se abordaron transversalmente ejes temáticos del objetivo Cultura Ciudadana como: la valoración de la vida, el respeto al otro, el acatamiento voluntario de normas de seguridad y convivencia, la construcción de acuerdos y los comportamientos seguros.

La intervención pedagógica incluyó la comunicación directa entre guías cívicos, escolares y miembros de la comunidad educativa. Se contó además con materiales pedagógicos –cartillas (8 ejemplares) y videos (20 videoclips)– que recogieron la experiencia de los Centros Educativos y sirvieron como herramienta de trabajo y recurso lúdico para hacer del encuentro con los guías un espacio de creación, participación y convivencia. Como resultado del proyecto se formularon en particular las siguientes recomendaciones:

• Todos los procesos educativos desarrollados en el ámbito escolar que tengan como objetivo la formación para la convivencia y la participación democrática deben involucrar a las familias de los niños y niñas en acciones concretas que permitan el vínculo escuela-comunidad.
• Los mecanismos existentes en las instituciones educativas, como las escuelas de padres e iniciativas similares, deben funcionar con regularidad diferente a la de la entrega de boletines, para garantizar el cumplimiento del principio de corresponsabilidad que mantienen las familias y las instituciones sobre la educación de los niños y niñas.
• Acercar la institución educativa a la familia por medio de visitas domiciliarias que permitan conocer, comprender y actuar en consecuencia con la realidad social y familiar de los estudiantes.

Pensar a futuro el fortalecimiento de una cultura ciudadana, desde las dinámicas de los niños y niñas en el presente, implica que de manera intencionada desde las políticas públicas y privadas, se les posibiliten vivencias de participación en la ciudad: (a) aumentar la participación de los escolares en la oferta cultural de la ciudad; (b) realizar salidas pedagógicas garantizando la posibilidad de acceso gratuito de los niños a los espacios y eventos que forman parte de la oferta cultural de la ciudad, y (c) crear mecanismos de consulta participativa con los niños y niñas para que sean tenidos en cuenta en el planteamiento de políticas públicas de niñez.

Como parte de la actividad se firmó un "Manifiesto de los niños y las niñas del Distrito por el derecho a soñar la ciudad", elaborado a partir de las propuestas de los niños y niñas del Distrito Capital, que sintetiza su modo de sentir y soñar la ciudad.

Manifiesto de los niños y las niñas del Distrito por el derecho a soñar la ciudad

Los niños y las niñas queremos que la vida viva en Bogotá.

Si los adultos nos han dado la vida, pedimos que nos la respeten y nos ayuden a conservarla.

Rechazamos la violencia para poder disfrutar la vida como niños y niñas.

Los adultos, los niños y las niñas estamos del mismo lado, del lado de la vida digna.

Soñamos que los niños y niñas trabajadores, los vendedores ambulantes, los desplazados, los habitantes de la calle, los ancianos, los desempleados y los pobres tengan apoyo y oportunidades.

Queremos que todos tengamos servicios públicos, que los sepamos usar y podamos ahorrar.

Con nuestra risa, los niños y las niñas de Bogotá espantamos el miedo.

Si nos autocuidamos y nos cuidamos unos a otros, la ciudad es más segura y podemos ser felices.

Las autoridades deben cuidarnos y protegernos a todos por igual.

Si todos cumplimos las normas, vivir en la ciudad es más bonito.

Queremos que haya más señales de transito, puentes peatonales, cebras, baños públicos y canecas para que todos seamos más ordenados y limpios.

Aprendamos a aceptarnos aunque seamos diferentes. Somos iguales, somos distintos.

Queremos que la gente de nuestra ciudad comparta y se respete.

Que nadie sea discriminado, porque todos tenemos los mismos derechos.

Hagamos un trato: con un acuerdo resolvemos los problemas.

Los buenos vecinos dialogan y no pelean.

Con solidaridad mejoramos la vida de todos en la ciudad.

Todos hacemos todo, damos todos, cuidamos todo, disfrutamos todos todo.

Queremos que se pongan más parques y más colegios, los mantengan y los cuidemos.

Nos gustaría descontaminar la ciudad limpiando los ríos y las calles.

Ya hemos dicho, vayamos juntos a los hechos.

La opinión de los niños y niñas debe ser tenida en cuenta.

¡Los invitamos a respetar nuestro derecho a participar!

11.11 Conclusiones

En una evaluación posterior a su primera administración –pero anterior a su segundo período como alcalde– Antanas Mockus concluye que: "Las acciones (de cultura ciudadana) impulsadas por la Alcaldía de Bogotá desde enero de 1995 hasta diciembre de 1997 produjeron resultados muy contundentes. El desarme legal y voluntario y un horario controlado para el expendio de bebidas alcohólicas redujeron la tasa anual de homicidios de 72 (1994) a 51 por 100.000 habitantes (1997) y la tasa de muertes violentas en accidentes de tránsito de 25 a 20 por 100.000 habitantes.

Gracias a ciertas prohibiciones también se redujo en más de dos tercios el número de niños lesionados con pólvora. Estos resultados ilustran la receptividad de la ciudadanía y su reconocimiento de la importancia del enfoque "pedagógico" adoptado por la Alcaldía y de la visión con que ésta asumió y ejerció la gestión pública." Otros han contestado estas evidencias, y han intentado mostrar que las políticas de cultura ciudadana tienen poca correlación con la mejora de la seguridad en la ciudad, contrariamente, por ejemplo, a factores como la mejora en la operatividad policiva.

Reducir la política de cultura ciudadana a su estrategia de comunicación, o de manera aun más simplista, a las campañas de prevención, es mal entender el proceso iniciado por la primera administración de Mockus, ya que se trató de un enfoque integrador para todas y cada una de las políticas sectoriales de la administración, como se explica en el Capítulo 4 de este libro. En este mismo sentido integrador, hay que decir que la política de modificar ciertos comportamientos individuales y colectivos que reñían fuertemente con la vida social de la ciudad, no se dirigió exclusivamente a la ciudadanía, sino también a los mismos funcionarios. El compromiso serio y profesional con la gestión de la ciudad por parte de los funcionarios –mediante autorregulación y capacitación– y cómo esto se tradujo en una mejor gestión pública e un incremento de legitimidad institucional es parte integral del proceso de gestión admirable que caracteriza el período 1995-2003.

La construcción de escenarios y espacios urbanos donde interactúan no solamente ciudadanos, sino "ciudadanos y funcionarios" ha sido novedosa y ha incrementado la legitimidad de la administración públi-

ca. Proyectos como "Obras con Saldo Pedagógico" (véase Capítulo 7) propiciaron no solamente la participación comunitaria, sino también la regulación de la administración por parte de la ciudadanía.

Resulta difícil medir el impacto de las estrategias que hemos presentado en el presente capítulo, así como el de sus respectivas campañas, específicamente en lo que se refiere a la concientización de los ciudadanos y a nuevas formas de autorregulación ciudadana. Desde nuestro punto de vista se trata en buena parte de una estrategia de reintroducción de un contrato social para la ciudad, al cual cada ciudadano –y en particular cada funcionario– es llamado a contribuir. A través de este esfuerzo, que se presenta bajo el lema de la construcción de una cultura ciudadana, se inició el proceso exitoso de reconstruir una imagen de ciudad compartida, actual y futura, que se había perdido desde los años setenta, y buscar que la comprensión y el respeto de las reglas generara identidad ciudadana y sentido de pertenencia. Se logró mostrar que el problema –y el desafío– de Bogotá no era su gente, sino su gestión pública.

Por definición, las campañas de comunicación son actividades de corto o mediano plazo, de manera que lo esencial no es la continuidad de las mismas, sino que se trata del compromiso constante desde la gestión pública de explicar y comunicar los conceptos compartidos que las motivaron, y que fueron muy similares durante las administraciones de Mockus y de Peñalosa: acatamiento voluntario de normas, comunicación interpersonal, comunicación apreciativa y autorregulación.

Durante la alcaldía de Enrique Peñalosa, el programa de guías cívicos, introducido a su vez por el programa Misión Bogotá, era de alguna manera la expresión de los "mimos" de Mockus en el espacio público bogotano, pues se ocupaban de orientar al ciudadano en el manejo de los recursos dispuestos para su protección, aunque con la diferencia de que nos estaban basados en principios y prácticas lúdicas. Pero en la medida en que los integrantes de Misión Bogotá eran jóvenes y adultos en resocialización, reconocidos como tales por la ciudadanía, también incorporaron un mensaje fuerte que jugaba con representaciones contrastantes.[45]

La impresión general entre los bogotanos es, de todos modos, la de que las campañas inspiradas en los objetivos de cultura ciudadana lograron cambiar comportamientos y salvar vidas. El caso más frecuente-

mente citado es el comportamiento de los bogotanos en el tránsito, el cual ha mejorado significativamente. Cambio que lógicamente también esta relacionado con las obras públicas y las políticas de desestimulación del uso del carro (véase Capítulo 7).

Otro ejemplo no menos importante es el de la utilización de información y comunicación con respecto a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC), que se explican en el Capítulo 12. En este sentido, estudios en sicología social muestran que conocer alternativas permite también recurrir a ellas. Por lo tanto, en el campo de los MARC, además de ampliar los servicios hacia una oferta integral e interrelacionada, las últimas administraciones han hecho amplios esfuerzos para informar la ciudadanía sobre dicha oferta, así como sobre su oportunidad y la manera de utilizarla. Con ello han creado la conciencia en los ciudadanos de que existe una oportunidad para prevenir los conflictos, o bien para solucionarlos pacíficamente una vez se hayan presentado.

Notas capítulo 11

1 Mockus, Antanas, *Importancia de la comunicación. Aprender a echar el cuento,* 2002, pp. 19-20.

2 El estudio más completo sobre cultura ciudadana es el de Liliana López Borbon, *Construir ciudadanía desde la cultura. Aproximaciones comunicativas al programa de Cultura Ciudadana (Bogotá 1995-1997)*, Bogotá, Alcaldía Mayor & Clacso, 2003.

3 Al tiempo, Antanas Mockus adelantó con Jimmy Corzo un estudio sobre los factores de convivencia y su relación con normas y acuerdos, publicado en 2003 como *Cumplir para convivir*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

4 Gómez M., Gabriel, "Comunicación entre extraños", en *La ciudad observada,* Bogotá, s. e., 1998.

5 Mockus, Antanas, *Estudio técnico, cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá*, *Colombia, 1995-1997,* Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Biblioteca Felipe Herrera, 2001.

6 Mockus, Antanas, *Armonizar ley, moral y cultura. Cultura ciudadana prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997.* Ponencia en la conferencia Diálogos sobre Coexistencia Cívica, Santiago de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, 1999.

7 Programa "Cultura ciudadana". *Memoria y evaluación,* Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo*,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, CES-Universidad Nacional de Colombia, 1998.

8 *El Espectador,* "Más juego ciudadano", 6 de marzo de 1997, citado en *Memoria y evaluación, op. cit.*

9 *Pirinola* o trompo, objeto giratorio con varias caras, que se usa para hacer apuestas; en sus caras hay frases como: todos ponen, pon uno, pon dos, toma todo. Los jugadores por turnos hacen girar la pirinola, y toman o ponen su apuesta, según lo que diga la cara que le toca en

suerte.

[10] Juego de palabras en el que se utiliza la onomatopeya (croar) de la "voz" o canto del sapo o rana "croa, croa", con la palabra "croactividad".

[11] Entrevista con Gabriel Suárez, gerente de Tránsito y Transporte del IDCT, 1996-1997. Bogotá, septiembre de 2003.

[12] Corporación CEICOS, *El cruce. Usos y comportamiento ciudadano,* Bogotá, 1995.

[13] Según Gabriel Suárez, gerente de Tránsito y Transporte del IDCT, 1996-1997. Bogotá, septiembre de 2003.

[14] "Bogotá todos del mismo lado", artículo 15, literal C2.

[15] Bocarejo, Juan Pablo, "Tránsito y cultura ciudadana", en *Revista Foro Económico, Regional y Urbano* No. 3, abril-junio, 1996, pp. 47-51.

[16] "Formar ciudad", artículo 30, numeral 37.

[17] *Ibid.,* artículo 33.

[18] Acuerdo 6 de 1998. Plan de Desarrollo Distrital "Por la Bogotá que queremos", alcalde Enrique Peñalosa Londoño, artículo 16.

[19] "Por la Bogotá que queremos", artículo 18, literal C.

[20] Citada por *Univerciudad*, No. 6. "Documento presentado por el programa Misión Bogotá de la Alcaldía Mayor de Bogotá", http://www.univercuidad.net.co.

[21] "Bogotá todos del mismo lado", artículo 10, literal A1.

[22] Este Fondo es de carácter privado; asocia a las aseguradoras que venden el Seguro Obligatorio (SOAT). Tienen obligación de invertir recursos en educación en todo el país nacional. Sus aportes económicos a las campañas han sido significativos.

[23] En Colombia, como en varios otros países, se llama *cebra* a la demarcación de franjas blancas pintadas en las calles, en los cruces peatonales.

[24] Entrevista con Gabriel Suárez, gerente de Tránsito y Transporte del IDCT, 1996-1997. Bogotá, septiembre de 2003.

[25] EL IDCT realizó diferentes investigaciones y observaciones sobre "cruces", en particular cuando tenían alto flujo peatonal, confluencia de vías con un alto volumen vehicular y estaban ubicados en zonas de oficinas, centros comerciales o educativos. Entre esos estudios están: *El cruce. Usos y comportamiento ciudadano*, *op. cit.,* y *Estudio de cruces y cruzar la calle*, Urbanos, 1996.

[26] Entrevista con Gabriel Suárez, gerente de Tránsito y Transporte del IDCT, 1996-1997. Bogotá, septiembre de 2003. Sin embargo, no logramos encontrar datos estadísticos que pudieran apoyar esta afirmación.

[27] El esquema de gerencias para la formación de cultura ciudadana terminó con la primera administración de Mockus. Para el caso de tránsito y transporte, se creó una dependencia en la Secretaría de Tránsito y Transporte, durante la segunda administración de Mockus, que trabajaba todo lo relacionado con pedagogía.

[28] "Políticas saludables para la seguridad y convivencia", Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, 1997.

[29] "La idea del 'día sin carro' nació en 1996 en la ciudad de La Rochelle, en Francia, con el objetivo de reflexionar sobre las consecuencias del uso del automóvil particular en la vida de las ciudades. Los automóviles producen más contaminación atmosférica que cualquier otra actividad en las urbes y el 80 por ciento de la contaminación auditiva". Víctor Manuel Vargas, corresponsal de *El Tiempo* en Madrid, eltiempo.com, 2003.

[30] Esta jornada fue aprobada en un referendo realizado el 29 de octubre de ese mismo año, en el que hubo una votación de 791.867 votos a favor y 329.597 en contra, para la iniciativa de Peñalosa que buscaba establecer un día sin carro al año en la capital, el primer jueves de febrero.

[31] *Bogotá viva,* informe de gestión del Alcalde Distrital de Bogotá, Enrique Peñalosa, Bogotá, 2000, p. 158.

[32] Las ciclovías diurnas operan los domingos y días festivos en Bogotá y otras ciudades del país, desde finales de la década de los ochenta, en calles habilitadas para tal fin, mediante el

cierre del tráfico automotor.

[33] Antes de la modificación del Código, cuando los ciudadanos, ya fueran ciclistas, peatones o conductores, cometían cualquier infracción, se les hacía el comparendo pedagógico, que los obligaba a asistir a un curso sobre normas de tránsito, dentro de los tres días siguientes a la infracción.

[34] Entrevista a Claudia Peñaranda, directora técnica de Pedagogía, de la Secretaría de Tránsito y Transporte la segunda administración de Mockus (2000-2003), octubre de 2003.

[35] Según un estudio del Fondo de Prevención Vial, la gente en Colombia tiene seis veces más probabilidades de morir en un accidente de tránsito que por terrorismo.

[36] Esta sección se basa en *Políticas saludables para la seguridad y la convivencia,* Alcaldía Distrital de Santa Fe de Bogotá. También se basa en la entrevista con Frídole Ballén, director de Seguimiento y Análisis Estratégico de la Secretaría de Gobierno Distrital., *Revista Cambio*, No. 132, diciembre de 1995, pp. 34-36.

[37] Avisas, indicador adoptado por la Secretaría de Salud, que mide la carga que imponen al país las distintas causas de incapacidad.

[38] En 2003 solamente se contó con cerca de 100 millones de pesos de la Secretaría de Gobierno, pero la campaña la está comercializando la Casa Editorial El Tiempo, lo que permitirá el aporte de recursos de la empresa privada.

[39] El resto de esta sección 11B es en su totalidad y casi textualmente basada en López Borbon, *op. cit.,* pp. 109-110 , el libro más completo que existe sobre cultura ciudadana en Bogotá.

[40] Caicedo, Martha Isabel y Rocha, César, Grupo de investigación sobre el Conflicto Escolar del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional, Boletín No. 34, Proyecto Enlace, Ministerio de Comunicaciones, 2000.

[41] *Diagnóstico de emisoras escolares en Bogotá,* investigación contratada por la Secretaría de Gobierno con la empresa Asesel, 2000.

[42] Estos datos fueron obtenidos a partir de los listados proporcionados por la Secretaría de Educación. Adicionalmente, los listados se confrontaron con otros dos proporcionados por el ICBF y la UNESCO.

[43] Alcaldía Mayor de Bogotá, *Onda cheverísima. Comunicación para la convivencia*, Bogotá, 2003.

[44] Informe final proyecto la *Ciudad de los niños y las niñas,* documento elaborado por equipo coordinador: Elsa Ruiz, Mauricio Lizarralde, Edna Íngrid Camelo, Dolly Durán y Harold Beltrán.

[45] Algunas frases: “Yo era malo, ahora soy bueno”, “Yo dormí aquí, ahora lo limpio”.

Capítulo 12

AMPLIACIÓN DE LA OFERTA EN MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS (MARC) EN BOGOTÁ (1995-2003)

Población vulnerable contratada para mantenimiento de zonas verdes. Foto Gerard Martin.

La garantía constitucional de acceso a la justicia
no significa que todas las disputas entre los particulares
deben ser resueltas por los jueces.

(Corte Constitucional de Colombia, 1994).[1] *

Durante el período 1995-2003, las administraciones de Mockus y de Peñalosa desarrollaron una política coherente de ampliación de la oferta de servicios alternativos para la resolución de conflictos, en el marco de una política distrital orientada a "empoderar" a la comunidad para abordar pacíficamente los conflictos y de una política nacional orientada a crear alternativas para la excesiva judicialización de conflictos menores. Este liderazgo contrasta con otras ciudades en el país, donde la oferta de servicios alternativos para la resolución de conflictos, es muchas veces entregada a fundaciones y organizaciones no gubernamentales por parte de las alcaldías, sin traducirse en una oferta institucional coherente.

Este capítulo inicia con una sección sobre el marco constitucional y legal de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos (MARC) en Colombia y los diferentes mecanismos alternativos de resolución de controversias que se han venido impulsando por la administración distrital de Bogotá en los últimos diez años, así como los resultados alcanzados en términos de crear un mejor clima de convivencia ciudadana a través de ellos. Los mecanismos impulsados en Bogotá y presentados a continuación son la conciliación, la mediación (tanto en derecho como en equidad) y la justicia de paz. También mostramos cómo estos mecanismos se fortalecen en Bogotá con una institucionalidad de apoyo a través de las unidades de mediación y conciliación (UMC), las secretarías generales de las inspecciones de Policía, las comisarías de familia, los jueces de paz y las casas de justicia.

En Colombia existe un debate acerca de una definición más amplia o más estricta de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos vigentes. Esta discusión se centra ya sea en la definición netamente legal de ellos o en el énfasis dado al objetivo y a los recursos con los que se cuenta para cumplirlos. Para la primera son MARC únicamente aquéllos reconocidos legalmente como tales, a saber: la conciliación ya sea

en derecho o en equidad, el arbitraje y la amigable composición, como son definidos por la ley.[2] Para el segundo, son MARC todas aquellas estrategias de solución de conflictos diferentes del procedimiento de la justicia formal, cobijando entonces a los ya mencionados pero agregando además la mediación (la cual no cuenta con normatividad alguna) y la justicia de paz (con base en la Ley 497 de 1999).

Nuestra intención es dar cuenta de las políticas implantadas en la ciudad de Bogotá en el período 1995-2003, las cuales en este caso cobijan no sólo a los MARC definidos legalmente, sino que incluyen, como en ninguna otra ciudad en Colombia, a la mediación y a la jurisdicción de paz. No tomaremos partido en la discusión, y más bien describiremos las políticas y experiencias concretas adelantadas por las administraciones de Mockus y de Peñalosa, haciendo referencia al marco legal correspondiente.

12.1 Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en Colombia

12.1.1 Marco constitucional

Tal como lo expresa la misma Corte Constitucional Colombiana: "La garantía constitucional de acceso a la justicia no significa que todas las disputas entre los particulares deban ser resueltas por los jueces".[3] En efecto, la Constitución Política de Colombia en su artículo 116 estipula la existencia de los mecanismos alternativos de solución de conflictos, tales como la conciliación y el arbitraje, toda vez que admite la posibilidad de que los particulares pueden administrar justicia en su condición de conciliadores o de árbitros. En el mismo sentido afirma la Corte, que:

> Los mecanismos alternativos de resolución de conflictos encuentran base constitucional no sólo en su reconocimiento expreso en el artículo 116, sino también en otros principios y valores constitucionales. Así, su presencia puede constituir una vía útil, en ciertos casos, para descongestionar la administración de justicia formal, con lo cual se potencia la eficacia, celeridad y efectividad de la justicia. Además y más importante aún, la Carta establece un régimen democrático y participativo, que propicia

> entonces la colaboración de los particulares en la administración de justicia y en la resolución de sus propios conflictos. En ese orden de ideas es perfectamente posible que el legislador estimule la resolución de conflictos directamente por los propios afectados, por medio de figuras como la conciliación o la amigable composición o por terceros que no sean jueces, como sucede en el caso de los árbitros o de ciertas autoridades administrativas y comunitarias.[4]

12.1.2 Marco legal

El marco legal de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en Colombia lo constituyen un conjunto de leyes: la Ley 23 de 1991, la Ley 446 de 1998 la cual fue reglamentada por el Decreto 1818 del mismo año, la Ley 497 de 1999 y la Ley 640 de 2001. La Ley 23 de 1991 sobre descongestión de despachos judiciales, y los decretos que la regulan establecieron innovaciones interesantes en materia de conciliación y arbitraje. En primer lugar, su prioridad era la de descongestionar los despachos judiciales y por ello numerosas conductas que antes eran delitos y debían ser investigadas y sancionadas de oficio por los jueces penales municipales, se volvieron contravenciones conocidas por las inspecciones de policía, que son autoridades administrativas y no judiciales.[5] En segundo lugar, algunos asuntos que eran conocidos por autoridades judiciales fueron transferidos a autoridades administrativas y por ejemplo, se estableció que en accidentes de tránsito, las inspecciones de tránsito —y no los jueces— podrían directamente condenar al pago de los perjuicios, aun cuando ésta norma fue suspendida. En tercer lugar, la ley buscó ampliar el alcance de la conciliación y el arbitraje en varios sentidos. Por ejemplo, en algunos ámbitos en donde la conciliación era opcional, se volvió obligatoria, como requisito de "procedibilidad" para poder recurrir a la vía judicial; eso sucedió en materia laboral. En otros campos se ampliaron considerablemente las materias sobre las cuales podía recaer la conciliación, como en los conflictos de familia. Igualmente se estableció que en ciertos casos de demanda contra el Estado también podía operar la conciliación. En cuarto lugar, se establecieron innovaciones procesales significativas. Por ejemplo, en los procesos en que no se haya proferido sentencia de primera o única instancia y que

versen sobre materias susceptibles de transacción, que no sean laborales, penales o contenciosas administrativas, las partes de común acuerdo, pueden pedir al juez que se someta el asunto a conciliación y, en caso de que ésta fracase, a arbitramento. Por último y para dinamizar las anteriores reformas, se autorizó la creación de centros de conciliación y arbitramento artículo 82 y siguientes de la Ley 23 de 1991, en entidades no estatales, como los colegios de abogados, las cámaras de comercio, los consultorios jurídicos, entre otras.

Por otro lado, la Ley 446 de 1998[6] modificó algunos aspectos de la conciliación y el arbitraje actualizando lo establecido en la Ley 23 de 1991, creando las bases para la estructura actual de los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el país, como se verá a continuación. Finalmente, la Ley 640 de 2001 conocida como "Ley de la Conciliación", reglamenta esta figura, dando alcance y desarrollo a las prescripciones legales que sobre la misma habían establecidos tanto la Ley 23 de 1991, como la 446 de 1998.

12.1.3 Características

Las principales características de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en Colombia son las siguientes:

• *Son instrumentos de desjudicialización* ya que tienen como principal finalidad otorgar o adjudicar competencias jurisdiccionales a instituciones administrativas, como las superintendencias.
• *Son herramientas de descongestión* ya que tienen como objetivo disminuir el volumen de procesos que se ventilan en los despachos judiciales o en otros términos disminuir la acumulación de negocios en los juzgados. Los juzgados suponen la creación de supernumerarios judiciales que evacuen los procesos o el reconocimiento de una bonificación o prima para los funcionarios judiciales por poner al día sus despachos.
• *Son técnicas de negociación*, pues se utilizan como procesos informales de concertación de intereses de sujetos o individuos que se encuentran en posición asimétrica o de confrontación.
• *Son medios de solución pacífica de los conflictos* al ser entendidos como "sistemas que procuran la solución de las controversias entre per-

sonas por medios pacíficos, es decir, sin el uso de la fuerza" (Sentencia C-381 de 1996 de la Corte Constitucional).

• *Son métodos alternativos de solución de conflictos* ya que son figuras que tienen por objeto ampliar las vías tradicionales de resolución de conflictos. La Corte Constitucional ha establecido que por medio de las denominadas alternativas para la resolución de los conflictos "se evita a las partes poner en movimiento el aparato judicial del país y se busca, asimismo, que los interesados puedan llegar en forma pacífica y amistosa a solucionar determinadas diferencias" (Sentencia C-037 de 1996 de la Corte Constitucional).

12.1.4 Tipos de métodos alternativos de resolución de conflictos

La actual legislación colombiana prevé la existencia de tres métodos alternativos de resolución de conflictos: el arbitraje, la amigable composición y la conciliación. Dichos métodos pueden clasificarse a partir de la posibilidad que posean de delegar (como es el caso del arbitraje y de la amigable composición) o no (como es la conciliación) la facultad de resolver el conflicto. Aquéllos que admiten delegación son conocidos como "heterocompositivos" y los que no la admiten son los "autocompositivos".

Adicional a lo anterior, es necesario decir, que para el caso de la conciliación se distingue entre judicial y extrajudicial, siendo esta última la que es considerada como MARC, toda vez que la primera es una etapa de un proceso judicial formal. Pero esta conciliación extrajudicial se divide a su vez en la realizada en derecho o en equidad, como se verá más adelante.

Métodos alternativos de resolución de conflictos en los que media la delegación o heterocompositivos:

• *El arbitraje*:[7] es un mecanismo por medio del cual las partes involucradas en un conflicto defieren su solución a un tribunal arbitral. Sobre el particular ha anotado la jurisprudencia constitucional que: "El arbitramento se origina en un negocio jurídico privado, por virtud de la habilitación de las partes una vez se ha llegado a un acuerdo entre las mismas. La Constitución Política le otorga la facultad de administrar justicia a los particulares en la condición de árbitros".[8]

• *La amigable composición*: el marco legal[9] establece que por medio de este método dos o más particulares delegan en un tercero, denominado amigable componedor, la facultad de precisar con fuerza vinculante: el estado, las partes y la forma de cumplimiento de un negocio jurídico particular.

Métodos alternativos de resolución de conflictos en los que no media delegación alguna o "autocompositivos":

La conciliación,[10] que tiene varias modalidades, es un mecanismo de resolución de conflictos por medio del cual dos o más personas gestionan por ellas mismas la solución de las diferencias, con la ayuda de un tercero neutral llamado conciliador. Al respecto el máximo tribunal de lo constitucional expresa que la finalidad de la conciliación consiste en el "entendimiento directo con el presunto contrincante, llevándolos a la convicción de que de la confrontación de puntos de vista opuestos se puede seguir una solución de compromiso, sin necesidad de que un tercero decida lo que las partes mismas pueden convenir".[11]

El concepto de delegación se traduce en una importante consecuencia relacionada con la fuerza vinculante de la actuación del tercero para las partes. La función del conciliador se concreta específicamente en proponer fórmulas de arreglo para la solución del conflicto. Por tanto, su papel es puramente "propositivo" para las partes. Mientras que en el arbitraje y en la amigable composición, la intervención del tercero se concreta en una decisión, que desde luego es imperativa y por tanto vincula a las partes. En otros términos, el conciliador es un facilitador en la búsqueda de la solución del conflicto; el árbitro y el amigable componedor son sujetos dirimentes del conflicto.

La conciliación podrá ser judicial si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial. La conciliación extrajudicial se denominará en derecho cuando se realice a través de los conciliadores de centros de conciliación, quienes deben ser abogados, o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad.[12]

Tabla 1
Ampliación de la oferta de los MARC en Bogotá desde 1994-2003

Tipo MARC	Subtipos MARC	Instrumento en Bogotá	
Con delegación		**1994**	**2003**
Arbitraje			
Amigable composición			
Sin delegación			
Conciliación judicial	Dentro de un proceso judicial		
Conciliación extrajudicial	En derecho a través los conciliadores de centros de conciliación		Centro local de conciliación de Puente Aranda 12 UMC en equidad Centro de conciliación y arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá Centros de conciliación de universidades. Centros de Conciliación autorizados por Ministerio del Interior y de Justicia.
	En derecho ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias		Secretarías generales de las inspecciones de Policía Inspecciones de Policía (los inspectores sólo pueden conciliar procesalmente) Comisarías de familia Defensores de familia Funcionarios autorizados para realizarlas (Ley 640 de 2001).
	En equidad antes de conciliadores en equidad		Conciliadores en equidad
Mediación	Es un mecanismo social de solución de conflictos		12 UMC en equidad Mediadores
Jueces de paz			Jueces de paz (130 para Bogotá)

Fuente: elaborado por los investigadores basándose en la Ley 446 de 1998, la cual modifica aspectos de conciliación y arbitraje y actualiza la ley 22 de 1991.

La Tabla 1 muestra cómo ha evolucionado la oferta institucional en Bogotá durante el período 1995-2003. Donde hubo poco o nada, existe desde el año 2003 una institucionalidad integrada, que fue además, formalizada por el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá, aprobado en diciembre de 2003.

Aun cuando la evolución de la oferta desde 1995 era en parte fruto de un bien intencionado ejercicio de ensayo y error, ocho años más tarde, Bogotá ha logrado crear una oferta pública a partir de la interrelación y complementariedad entre los diferentes componentes de la oferta de MARC y de sus promotores, que se describen con mayor detalle en el mencionado Plan Maestro. Citamos algunos:

• *Unidad de Mediación y Conciliación*: unidades funcionales desarrolladas por la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana como programa, cuyo objeto es garantizar a los ciudadanos el acceso a la justicia. Son las encargadas de orientar sobre la forma de arreglar los conflictos a través de los mecanismos alternativos, y de realizar directamente mediaciones entre las partes que voluntariamente las acepten.
• *Comisarías de familia*: son dependencias administrativas distritales adscritas al Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), orientadas a garantizar a ciudadanos el acceso a la justicia familiar y a dar protección de emergencia a los niños. Para cumplir su misión están investidas de competencias policivas especiales, de facultad para conciliar en derecho conflictos familiares y para dictar medidas de protección frente a la violencia intrafamiliar.
• *Conciliación*: es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por ellas mismas la solución de sus diferencias con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador. El acuerdo que se logre se plasma en un acta, que tiene calidad de cosa juzgada y prestar mérito ejecutivo. Puede ser en derecho o en equidad.
• *Inspecciones de Policía*: son instituciones adscritas a la Secretaría de Gobierno del Distrito que cumplen una función vital en la promoción de la convivencia pacífica de la ciudad. Se encargan de prevenir, conciliar, resolver los conflictos que surgen de las relaciones entre vecinos y todos aquellos que afecten la tranquilidad, seguridad, salubridad, movilidad y el espacio público de los ciudadanos, así como de sancionar las conductas violatorias al Código de Policía de Bogotá.
• *Jueces de paz*: son los actores de la justicia comunitaria, que administran justicia a través de la conciliación en equidad y por medio de sentencias de la misma índole.

• *Mediación*: es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual un tercero ajeno al problema interviene entre las personas que se encuentran inmersas en el conflicto, para escucharlas, ver sus intereses y facilitar un camino en el cual se encuentren soluciones equitativas para los participantes de la controversia.
• *Mediadores comunitarios*: son actores de la justicia comunitaria que, en su calidad de ciudadanos, intervienen en los casos de conflicto, orientando a las partes en la búsqueda de una solución consensuada.

12.2 La conciliación extrajudicial en Bogotá

En esta sección presentamos las diferentes formas de la conciliación extrajudicial —que como se dijo arriba es la considerada como una de las modalidades de MARC— que la administración distrital de Bogotá impulsó durante el período 1995-2003 así como los resultados alcanzados, a través de los cuales las administraciones respectivas buscaron contribuir a crear un mejor clima de convivencia ciudadana.

12.2.1 Los conciliadores en equidad en Bogotá

Bogotá ha sido entonces la primera ciudad en nombrar y capacitar conciliadores en equidad, aprovechando el marco legal nacional.

La Ley 23 de 1991 estableció en su artículo 82 que los tribunales superiores de distrito judicial de jurisdicción ordinaria de las ciudades sede de éstos y los jueces primeros del mayor nivel jerárquico en los demás municipios del país, elegirían conciliadores en equidad de listas que presentaran para su consideración las organizaciones cívicas de los correspondientes barrios, corregimientos y veredas que las conformaban. En 1993 se inició una prueba piloto departamental y municipal promovida por el Ministerio de Justicia que se asoció con departamentos y municipios en las ciudades de Bucaramanga, Medellín, Cali y Valledupar. Allí funcionarios de esas dependencias ofrecieron cursos de conciliación en equidad (principalmente sobre la parte legal y técnicas de mediación). Como resultado de este esfuerzo, se nombró un gran número conciliadores en equidad de los cuales sin embargo, queda ahora un número muy pequeño por junta de conciliación en la asesoría de ellos.

A partir de 1994 y gracias a un acuerdo de la Presidencia de la República (a través del Plan Nacional de Rehabilitación) y el Ministerio de Justicia (Dirección de Prevención y Conciliación) en el que participaron organizaciones no gubernamentales en el ámbito regional, el número de conciliadores creció de manera significativa hasta 1996. El convenio definió por primera vez una estrategia de intervención comunitaria como instrumento para construir la figura en cerca de cincuenta municipios que se seleccionaron. Ello implicó la necesidad de un importante cambio en la metodología y en los énfasis. Se buscó entonces actuar más volcados hacia la dinámica social que hacía los conciliadores mismos. Sobre ese punto de partida y con el aporte de muchos actores sociales y gubernamentales, el nuevo esquema ha tendido a consolidarse y a enriquecerse en los tiempos posteriores.

Hacia 1996 llegó a haber más de 1.500 conciliadores nombrados; este aparente éxito en el número se menguó al tener un bajo número de conciliaciones, lo que indudablemente le ha quitado relevancia a la figura en los lugares donde esto ha ocurrido. También se empezó a dar demasiada importancia a la elaboración de las actas de acuerdo, descuidando el papel, sin duda mayor, que debe darse al conciliador en equidad como facilitador de las relaciones de convivencia.[13]

En 1997 la Presidencia de la República, esta vez por intermedio de la Red de Solidaridad Social, decidió poner fin a su labor en ese proceso, reduciendo sustancialmente la participación del Estado Central en el tema ya que los recursos comprometidos por el Ministerio de Justicia, continuaban siendo muy limitados. Desde entonces se viene dando un proceso con dos caras: de un lado el número de conciliadores en equidad en ejercicio ha tendido a disminuir pero, del otro, la figura como tal viene consolidándose. Los conciliadores en equidad surgen con mayor facilidad cuando se asocian con dinámicas comunitarias reales y se articulan con propósitos institucionales de entidades que tienen ganado un lugar en los procesos locales.

La Ley 446 de 1998 sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, reglamentó algunos aspectos relacionados como la selección de los candidatos a ser conciliadores en equidad,[14] sin embargo, mantuvo el carácter esencial de la conciliación en equidad en cuanto a que "del resultado del procedimiento, las partes y el conciliador levantarán un

acta en la cual conste el acuerdo. Esta acta tendrá carácter de cosa juzgada y prestará mérito ejecutivo en lo que haya sido objeto de conciliación" (artículo 87).

Con todo, el balance de la conciliación en equidad es positivo. Existen comunidades que cuentan con una buena herramienta para el tratamiento de sus conflictos. Pero, sobre todo, se cuenta con un escenario de primer orden para la realización de un aprendizaje para el país, tanto para las estrategias locales de convivencia como en cuanto a las políticas de intervención de los temas de justicia comunitaria.

12.2.2 Juicios en Bogotá

La conciliación extrajudicial puede ser en derecho o en equidad. La realizada en términos legales puede ser adelantada ya sea por particulares autorizados para ello, como es el caso de los estudiantes de derecho adscritos a un Centro de Conciliación de un Consultorio Jurídico o los abogados debidamente certificados por el Ministerio del Interior y de Justicia o por los funcionarios expresamente autorizados para ello como: las comisarías y defensorías de familia, los notarios y excepcionalmente, los personeros municipales.

Al contrario de lo que sucede en derecho, para el caso de la equidad, sólo pueden realizar conciliaciones de este tipo los conciliadores en equidad, es decir, aquellas personas que cumplan con todos los requisitos y adelanten el proceso para su acreditación por parte de la autoridad judicial de mayor rango del municipio. Para el caso de Bogotá, la institución de la conciliación extrajudicial ha tenido un interesante y dinámico desarrollo histórico el cual se intenta reconstruir a continuación. El Instituto SER de investigación organizó un proyecto piloto de un Centro de Conciliación en la alcaldía local de Puente Aranda en el año de 1993, contando con el apoyo financiero del proyecto FES-Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para la modernización de la Justicia, con el patrocinio institucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá, la alcaldía local de Puente Aranda y el Ministerio de Justicia. En este proyecto participaron dos inspectores de Policía, un comisario de familia y dos miembros del consultorio jurídico de la Universidad Autónoma. Para su funcionamiento el Centro contaba con una secretaria y dos escribientes,

con el apoyo de policías bachilleres. Los funcionarios fueron capacitados en las materias propias de cada una de las áreas de competencia y en las técnicas de conciliación, y los policías bachilleres en la orientación que debían dar a los ciudadanos que llegaban al Centro.

El Centro funcionó como la puerta de entrada a la alcaldía local: en la recepción estaban los policías bachilleres, quienes asesoraban al público sobre el despacho al cual debían concurrir para resolver sus problemas. Si se trataba de un conflicto con otro ciudadano, el policía bachiller remitía al ciudadano al Centro de Conciliación. Allí se le entrevistaba, se definía la situación jurídica del conflicto y, en el caso en que fuera susceptible de ser resuelto mediante conciliación en el Centro, se le preguntaba si estaría dispuesto a intentar una solución a través de este medio. El paso siguiente era el de localizar a la otra parte e invitarla a la audiencia de conciliación. Se obtuvo una respuesta positiva en el 75% de los casos y se llegó a la conciliación en el 92% de los mismos. El 46% de los casos planteados eran de competencia del Centro; en los demás orientaban al ciudadano en los trámites que debía adelantar para encontrar una solución a su conflicto, y se les informaba sobre la dependencia competente para ello.

12.2.3 La UMC: liderazgo de la Secretaría de Gobierno Distrital

Para la Secretaría de Gobierno de la primera administración de Mockus, la experiencia piloto en Puente Aranda se transformó en inspiración para la creación de los Centros de Mediación y Conciliación Distritales (después denominadas Unidades de Mediación y Conciliación),[15] como bien lo explica el siguiente texto:

> A partir de la reestructuración de la Secretaría de Gobierno en noviembre de 1996 la Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia inicia el diseño, formulación e implementación del proyecto de Centros de Mediación y Conciliación Distritales para 12 localidades del distrito, considerándose en primera instancia las localidades de Kennedy, Santa Fe, Usaquén, Engativá, Puente Aranda, San Cristóbal, Suba, Ciudad Bolívar y Rafael Uribe. Durante este mismo año se diseñó la planta de personal de los centros y el establecimiento de los perfiles profesionales y de personalidad de los funcionarios. Así mismo, se realizó la capacitación de funcionarios de los centros y de los conciliadores en equidad.[16]

> Desde diciembre de 1996 y hasta julio de 1997, se realizó una investigación con el Cider de la Universidad de Los Andes cuyo objetivo era identificar, procesar y evaluar los conflictos interpersonales y comunitarios más frecuentes de los habitantes de la ciudad, sus mecanismos de abordaje, tratamiento y resolución y los factores que la dificultan. Asimismo, determinar el papel e impacto de la administración formal y alternativa de justicia dentro de la conflictividad señalada, estableciendo dificultades para que la comunidad acceda. Dentro de este mismo estudio se previó la definición del plan indicativo de políticas públicas, la construcción del tablero de políticas donde se establece el estándar de logro de los diferentes proyectos al igual que las matrices de requerimiento mínimo de información para el seguimiento estadístico de los centros de mediación y conciliación y las comisarías de familia.[17]
>
> En julio de 1997 se establece el convenio con Juztapaz cuyo objetivo apuntó a asesorar la implementación de la metodología para la construcción de infraestructuras para la paz y el desarrollo del tema de los derechos humanos en relación con los mecanismos de tratamiento y resolución de conflictos en los diez centros de medicación y conciliación distritales, con el acompañamiento de las comisarías de familia y las secretarías generales de las inspecciones de policía, las juntas de acción comunal y las alcaldías de las localidades de Santafé de Bogotá.[18]
>
> Desde septiembre de 1997 y hasta septiembre de 1998, se implementa el proyecto de gestión comunitaria de los centros de mediación y conciliación, para promover las unidades y las figuras de conciliación en equidad. El objetivo, era generar legitimidad necesaria para los centros de mediación y conciliación como para la figura del conciliador en equidad que es su eje principal.[19]

Asimismo, en 1998, el Distrito hizo capacitar por el Instituto Pensar de la Pontificia Universidad Javeriana 16.000 líderes comunitarios en particular presidentes de Junta Administrativas Comunitarias (JAC) en gestión social, y se incluyo un módulo sobre Resolución Pacífica de Conflictos.

Durante la administración de Peñalosa, los Centros de Mediación y Conciliación se transformaron ya que su nombre se confundía con los Centros de Conciliación en unidades de Mediación y Conciliación, siempre bajo la responsabilidad de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía Mayor de Bogotá, y funcionando de manera descentralizada en las loca-

lidades y continuando en su función durante la segunda administración Mockus. Las UMC se constituyeron en un soporte para la generación de una cultura de paz como proceso de desarrollo sostenible, en el cual el objetivo era la convivencia, donde las diferencias no configurarían una enemistad sino una oportunidad para el crecimiento personal y social. Su misión es "ofrecer a la ciudadanía el acceso directo a mecanismos de resolución alternativa y pacífica de los conflictos", a sabiendas que ello permite que la comunidad, las entidades gubernamentales y las organizaciones sociales construyan participativamente la convivencia ciudadana y, por ende, los procesos de paz.

Entre 1998 y 2003 se crearon 12 UMC, ubicadas en las localidades, de acuerdo con un diagnóstico de la demanda potencial (ver tabla 2). Los centros operan de 8:00 a. m. a 5:30 p. m.

El programa de las UMC se inició con la vinculación y capacitación de mil ciudadanos escogidos entre los que habían participado en el curso del Instituto Pensar, para transformarlos en promotores de convivencia encargados de difundir dentro de su comunidad una política de solución pacífica de conflictos, de remitir casos a las UMC para solucionarlos, darles orientación a los involucrados en controversias sobre la forma de resolverlas y realizar directamente la mediación entre las partes que voluntariamente lo soliciten. Luego de dicho proceso, y con el aval del Tribunal Superior de Bogotá, 42 de esos ciudadanos se capacitaron como conciliadores en equidad, adquiriendo el compromiso con la tarea de organizar la conciliación en equidad en Bogotá, para lo cual comenzaron a actuar en el año 2000. Resultó incompatible capacitar presidentes de Juntas de Acción Comunal como conciliadores, dados sus intereses políticos y se optó por un proceso en etapas, donde primero se forman promotores, entre estos se formen mediadores, y entre estos se seleccionan y capacitan conciliadores en equidad. Otros 700 de esos mil promotores y multiplicadores fueron capacitados por la Secretaría de Gobierno como mediadores comunitarios en el año 2002, mediante un curso de 200 horas de duración adelantado por la Secretaría de Gobierno a través de la Universidad Externado de Colombia. En 2003 la Secretaría de Gobierno formó otros 220 conciliadores en equidad, con asesoría de la Universidad Externado. Al final de 2003 había entonces un total de 350 conciliadores en equidad de los cuales 260 formados por

la Secretaría de Gobierno y el resto a través de la Cámara de Comercio de Bogotá (ver más adelante) en coordinación con el Distrito.

Cada UMC está conformada por un equipo de trabajo del que hacen parte: un psicólogo, un trabajador social, un abogado, y un asistente administrativo. Este equipo interdisciplinario, con capacidad de responder a diversidad de casos, se constituye en una oferta real de apoyo institucional para asumir la solución pacífica de controversias y conflictos en el Distrito Capital y en un eje de confluencia comunitaria para la convivencia ciudadana. Cada UMC tiene como finalidad lograr una oferta complementaria al sistema tradicional de administración de justicia a través de un modelo de justicia por consenso. También pretende estrechar los lazos comunitarios mediante la participación activa de la comunidad en la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias y conflictos, su misión es promover en la ciudadanía la construcción de la convivencia pacífica y proporcionar su sostenibilidad mediante la difusión, promoción y ampliación de medios alternativos de abordaje del conflicto en el ámbito local.[20]

Tabla 2
Casos atendidos por localidad durante el período 1999-2002

Localidad	1999		2000		2001		2002		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Santa Fe	598	13,1	851	18,6	1226	26,8	1.892	41,4	4.567	4,2
S. Cristóbal	1.831	13,6	4.042	30,1	3.968	29,5	3.602	26,8	13.443	12,5
Usme	63	1,6	1.082	28	1.551	40,2	1.165	30,2	3861	3,6
Bosa	40	0,3	6.014	42,2	5.282	36,5	3.047	21,1	14.473	13,4
Kennedy	711	5,8	3.022	24,5	3.706	30,1	4.887	39,6	12.326	11,4
Engativá	756	6,2	2.628	21,4	4.196	34,1	4.709	38,3	12.289	11,4
Suba	3.259	19,3	4.209	25	4.865	28,8	4.536	26,9	16.869	15,6
Mártires	-	-	83	4,1	923	46	1.001	49,9	2.007	1,9
A. Nariño	-	-	-	-	1.039	41,4	1.472	58,6	2.511	2,3
Puente Aranda	533	7,3	1837	25,2	2.382	32,6	2.547	34,9	7.299	6,8
R. Uribe U.	582	5,7	3.462	33,8	4.095	40	2.106	20,6	10.245	9,5
Ciudad Bolívar	1.085	13,7	2.319	29,3	2.322	29,3	2.196	27,7	7.922	7,3
Total	9.458	8,8	29.639	27,5	35.555	33	33.160	30,8	107.812	100

Fuente: Informes de gestión entregados por las UMC 1999-2002

Hasta el 2003, los objetivos concretos de las UMC bajo el liderazgo de la Secretaría de Gobierno Distrital estaban encaminados a:[21]

• Contribuir a que los conflictos entre los ciudadanos se resuelvan pacíficamente sin tener necesidad de recurrir a la justicia formal o a alguna forma de violencia.
• Promover y brindar los medios y la información para utilizar la mediación y la conciliación en equidad, como instrumentos para el tratamiento y la resolución pacífica de conflictos interpersonales y comunitarios.
• Formar una red ciudadana de convivencia sustentada en promotores de convivencia, mediadores comunitarios, conciliadores en equidad, que tendrá como función promover los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en los barrios y brindar un apoyo directo en la solución de conflictos que surjan en la comunidad.
• Propender por el fortalecimiento de la justicia comunitaria en Bogotá, con la presencia de los mediadores comunitarios, los conciliadores en equidad y los jueces de paz.
• Propender por que los derechos humanos sean ampliamente conocidos, exigidos y respetados por los ciudadanos.

En la labor que se adelantaba en las UMC en equidad se partía fundamentalmente del convencimiento de que la resolución pacífica y alternativa de las diferencias o conflictos se basaba en la actitud de aportar pedagógicamente, por medio de: (a) la construcción individual y colectiva de la tolerancia social y (b) la generación de actos voluntarios que recuperen la valoración de la palabra, los compromisos consensuales, la credibilidad y la confianza entre las partes. Los servicios de oferta de las UMC eran:

• Orientación profesional en las áreas jurídica y social, a las personas y grupos de personas presentes en la comunidad.
• Capacitación a través de programas y talleres de convivencia dirigidos al manejo de conflictos de carácter individual, familiar y grupal.
• Coordinación y gestión interinstitucional para promover la convivencia ciudadana.

• Acompañamiento y coordinación al proceso de conciliadores en equidad.
• Mediación en conflictos intergrupales e interpersonales como alternativa en la resolución pacífica de los conflictos.
• Formación de Mediadores Comunitarios.
• Investigación en conflictividad local.
• Conformación y apoyo a redes comunitarias.

Los casos que estaban en condiciones de ser atendidos por las UMC estaban referidos a: problemas entre vecinos e intrafamiliares, conflictos laborales, contratos de prestación de servicios, conflictos por arrendamiento y problemas de convivencia. En la Tabla 3 puede observarse un panorama sobre los tipos de problemas atendidos durante el período 1999-2002, donde los conflictos relacionados con el contrato de arrendamiento ocuparon un lugar predominante, seguidos por problemas relacionados con otros contratos civiles y por un inquietante número de asuntos relacionados con conflictos intrafamiliares, que no obstante haber tenido un notorio aumento en los años 2000 y 2001, tendieron a descender en el año siguiente.

Tabla 3
Casos o problemas expuestos ante UMC (1999-2002)

Problemas	1999		2000		2001		2002		Total	
	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%	Casos	%
Arrendamiento	5.049	52.9	16.406	55,4	19.823	55,8	20.231	61,7	61.509	57,1
Otro contrato civil	1.588	16,6	5.192	17,5	7.310	20,6	5.439	16,5	19.529	18,1
Laboral	231	2,4	658	2,2	690	1,9	316	1,0	1.895	1,8
Conflicto intrafamiliar	1.559	16,3	2.750	9,3	2.896	8,1	1.764	5,4	8.969	8,3

El ciclo de atención ofertado en las UMC como fue definido por Secretaría de Gobierno, se puede resumir en la siguiente tabla:

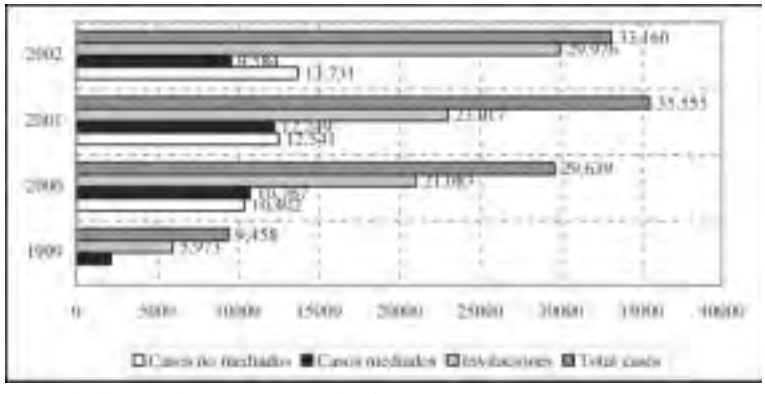
Tabla 4
Ciclos de atención en las UMC

Variable	Definición
Orientaciones	Casos en los que el ciudadano demanda atención de servicio o gestión en las UMC con la expectativa de intervención para la solución de su problemática. Cada caso es escuchado, se plantean diferentes alternativas y se da a conocer el significado y sentido de la mediación como proceso pedagógico y vía de solución pacifica de conflictos.
Remisiones	Casos orientados en los que el asunto expuesto requiere la gestión de otra instancia estatal u otros procedimientos.
Información general	Casos orientados en los que el asunto expuesto sólo requirió suministro de información.
Invitaciones	Casos orientados en los que el asunto expuesto compromete conflictividad que amerita dar inicio a un proceso de mediación por lo cual se remite una invitación amigable a mediar a las personas involucradas en el conflicto.
Mediaciones	Asuntos en los que un funcionario de la UMC como mediador actúa como facilitador tendiendo al logro de un acuerdo entre las partes involucradas.
Resultados de la mediación	Logro final del proceso de gestión realizado para la superación de la conflictividad (acuerdo / acuerdo previo / no acuerdo) donde además del posible acuerdo se tiene como saldo pedagógico la visualización de opciones alternativas para la solución pacífica de conflictos.
Temática de conflictividad	Tipo de asunto que motiva la conflictividad entre las partes (Arrendamientos, contratos civiles y conflictos familiares o entre vecinos).

Fuente: informes de gestión entregados por las UMC 1999-2002.

Finalmente, los casos orientados, mediados y no mediados en 1999-2002, entregados por las UMC en sus informes de gestión se presentan en la siguiente Ilustración.

Ilustración 2
Casos gestionados por las UMC



Fuente: Alcaldía Mayor de Bogota, Secretaría de Gobierno.

Como se puede ver en la Ilustración 2, entre los años 1999 y 2002 se realizaron un total de 107.812 orientaciones a los usuarios en las UMC de las diferentes localidades, de las cuales las de Suba, Bosa y San Cristóbal fueron las de mayor demanda.

12.2.4 El Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá

La Cámara de Comercio de Bogotá ha estado muy comprometida en apoyar el liderazgo del Distrito en este tema. En general la CCB se ha interesado por crear y desarrollar una cultura de utilización de los MARC, a partir de la creación de su Centro de Conciliación y Arbitraje en 1993. Desde entonces, el Centro ha sido promotor de la aplicación de los sistemas alternativos de solución de conflictos, como el arbitraje, la amigable composición y la conciliación en los ámbitos comercial, civil, administrativo, laboral y en el campo social, a nivel comunitario y educativo. El Centro ofrece un amplio portafolio de servicios jurídicos, tecnológicos, de capacitación, investigación y comunitarios. En el campo internacional, el Centro de Arbitraje de la institución es el representante de la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (CIAC), de la

Organización Mundial de Propiedad Industrial (OMPI), de la Corte Internacional de Arbitraje y Conciliación Ambiental (CIACA) y del Comité Nacional de la Corte de Arbitraje de la Cámara de Comercio Internacional (CCI) con sede en París.

En los años 2000-2001 la Cámara de Comercio en la operación del arbitraje promovió 725 trámites e instaló 576 tribunales. El Centro de Arbitraje y Conciliación de la entidad ha continuado implementando varios programas de formación en diferentes entidades y organizaciones nacionales e internacionales. En los dos últimos años se realizaron 43 cursos de formación en métodos alternativos de solución de controversias, algunos de ellos en el ámbito internacional como los desarrollados en México, Honduras, El Salvador, Perú, Bolivia, Suiza y España.

Respecto del arbitraje, uno de los principales productos de capacitación son los cursos de Secretaría de Tribunales de Arbitramento, los cuales les permiten a los abogados interesados en el tema capacitarse de manera profunda y "proactiva" en la función secretarial arbitral. También como producto de la creación de líneas especializadas, realiza seminarios que permiten la capacitación en aspectos como el arbitraje en propiedad industrial, arbitraje en telecomunicaciones y nuevas tecnologías y arbitraje en materia administrativa.

Como una línea adicional de apoyo a la comunidad, la Cámara de Comercio de Bogotá generó en el último periodo espacios gratuitos de solución de conflictos a través de sus "Jornadas de arbitraje en equidad y conciliación", en las cuales participan de manera activa los árbitros, secretarios y conciliadores en equidad. En las cuatro jornadas de arbitraje que se realizaron en los años 2001 y 2002 se beneficiaron más de 1000 personas, que recibieron orientación para solucionar sus conflictos en forma rápida, oportuna y sin ningún costo. Se realizaron 160 audiencias de conciliación y 19 arbitrajes en equidad.

12.2.5 La Cámara de Comercio de Bogotá y su apoyo a la política distrital de promover la conciliación en equidad

Aunque su fuerza principal es arbitraje, la CCB, en apoyo a la política Distrital de promoción de la conciliación en equidad, ha promovido esta modalidad en particular en las localidades de Cazucá, Kennedy, Ciudad

Bolívar y Engativá y la conciliación escolar en 47 instituciones educativas ubicadas en las zonas de influencia de Engativá, Ciudad Bolívar, Bosa y Altos de Cazucá.

Para adelantar este proyecto, la Cámara de Comercio abrió en coordinación con la Secretaría de Gobierno Distrital dos sedes de conciliación comunitaria una en Cazucá y la otra en Engativá y ha sido clara la receptividad de la figura de la conciliación en equidad, toda vez que se realizaron durante los últimos dos años 920 audiencias de conciliación, de las cuales 792 culminaron con acuerdo. En este mismo período se capacitaron líderes comunitarios y barriales como promotores de la figura, conciliadores, facilitadores, madres comunitarias, miembros de acción comunal y comités de vigilancia, que permitieron formar a más de 9.000 personas.

En materia escolar, se creó la primera red de conciliadores del programa con la participación de 2.200 jóvenes conciliadores y pregoneros de la figura y se desarrolló un importante encuentro de experiencias en conciliación y mediación escolar dirigido a todos los estamentos del sector educativo, en el que participaron 700 personas. Toda esta labor, en beneficio de la juventud y en general de la comunidad escolar, fue reconocida por el portafolio de programas sobresalientes del Ministerio de Educación y de programas de la Organización de Estados Americanos (OEA), entidad que seleccionó al programa de conciliación escolar de la Cámara de Comercio de Bogotá como experiencia sobresaliente a nivel nacional en el portafolio de programas para la convivencia y la paz.

Actualmente y con la intención de contribuir al mejoramiento de la calidad de vida dentro de la capital, y a la generación de nuevos espacios de convivencia pacífica que permitan la resolución de las controversias en el interior de la comunidad, se amplió a finales de 2002 la cobertura de los servicios comunitarios del centro a las localidades de Kennedy y Ciudad Bolívar, completando así una red de cuatro sedes comunitarias.

12.3 La conciliación extrajudicial ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley 640 de 2001 "la conciliación podrá ser judicial si se realiza dentro de un proceso judicial, o extrajudicial

si se realiza antes o por fuera de un proceso judicial". Como se había mencionado anteriormente, la conciliación extrajudicial se denominará en derecho cuando se realice a través de los conciliadores de centros de conciliación o ante autoridades en cumplimiento de funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad.

La conciliación judicial realizada por funcionarios administrativos en Bogotá, se surte en las secretarías generales de las inspecciones de policía, en las defensorías de familia y en las comisarías de familia. A pesar de la importancia de la actividad de la conciliación en la justicia policiva, hay aún algunos obstáculos que deben ser superados para su implementación adecuada: (i) exceso de comisiones civiles por parte de los inspectores, lo que retarda la programación de conciliaciones, y (ii) aún existe desconocimiento por parte de la comunidad acerca de estos mecanismos. A continuación se hace una descripción sobre la operatividad de las secretarías generales de las inspecciones de policía, las inspecciones de policía y las comisarías de familia, como escenarios de la conciliación judicial en la ciudad de Bogotá.

12.3.1 Secretarías Generales de las Inspecciones de Policía y sus secretaría generales como escenario de conciliación en Bogotá

La ciudad de Bogotá ha fortalecido el funcionamiento y la credibilidad de las inspecciones de policía como instancia de conciliación durante el periodo 1995-2003, como aparentemente en ninguna otra ciudad del país. En Bogotá como en el resto del país las inspecciones de policía se habían deslegitimizado por su politización. Para rescatarlas el Alcalde Mockus en particular introdujo reformas en su estructura organizativa e hizo capacitar a los inspectores de policía. En particular ordenó por el Decreto 62 de 1995 la creación en cada inspección de una secretaría general y les encargó tramitar los asuntos de competencia de éstas, con excepción de los despachos comisorios provenientes de los jueces de la República. A los secretarios generales se les eximió del reparto y las querellas como los despachos comisorios que venían tramitándose a la fecha y se repartieron entre los demás inspectores de la respectiva localidad. El trámite completo se adelanta gracias a esta reforma en estas dependencias, re-

mitiendo el expediente al inspector al que le haya correspondido por reparto, para que él dicte las providencias de fondo.

Esta reforma ha fortalecido la inspección de policía que existe en cada localidad (con varios inspectores en cada inspección) y está concebida como una unidad de apoyo y de servicio en la administración de la justicia policiva, especialmente destinado a los ciudadanos, que buscan la protección de sus derechos en aspectos penales y civiles policivos. La nueva función de secretaría general pretende dinamizar, centralizar y aprovechar al máximo el recurso humano con el que cuentan las inspecciones de las distintas localidades, facilitando una mayor gestión de los funcionarios en la labor de administrar justicia. Durante la segunda administración Mockus, por el Decreto 65 de 2002, se encomendó a la Secretaría de Gobierno definir las directrices que los inspectores de policía debían observar para la correcta atención de los asuntos de naturaleza policiva, lo relacionado con la convivencia ciudadana y las comisiones judiciales.[22] Por su parte, la Secretaría de Gobierno con base en la Resolución 1578 de 2002, estableció una serie de procedimientos para la organización y funcionamiento de las inspecciones de policía de Bogotá, en particular:

> Los asuntos de competencia de las Inspecciones de Policía, se repartirán aleatoriamente por la Secretaría General de Inspecciones de forma equitativa y de acuerdo con su naturaleza, al menos dos veces por semana. A esta diligencia asistirán los inspectores y el personero local o su delegado. El secretario general entregará inmediatamente a cada inspector los asuntos que le hayan correspondido, lo que se atenderá surtido con la firma del acta respectiva.

Así mismo, la segunda administración Mockus, con la Resolución 1578 de 2002, estableció nuevos procedimientos para la organización y funcionamiento de las estaciones de policía de Bogotá, y por la cual se establecieron procedimientos para la organización y funcionamiento de las inspecciones de policía, donde se establece que las secretarías generales de las inspecciones de policía deberán "Realizar las conciliaciones preprocesales en los asuntos que sean de su competencia".[23] Ejemplo de estos asuntos conciliables son: el amparo al domicilio, perturbaciones, uso de servidumbres, humedades, grietas, obstrucciones, cambios de guarda, corte de servicios, etc.

En caso de que no se concilie, se hace el reparto correspondiente y es el inspector quien profiere el auto cabeza de proceso, en el cual se incluyen las diferentes actividades investigativas a realizar, tales como entrega de vehículos, la elaboración de oficios ordenando experticios, las comunicaciones a otras autoridades y todas aquellas pruebas tendientes al esclarecimiento de los hechos. Estas diligencias se realizan por conducto de la secretaría general bajo la dirección y supervisión del jefe de secretaría, funcionario que ostenta las mismas calidades de un inspector de policía. Finalmente, al término de la etapa de investigación, el expediente regresa al inspector de conocimiento para que éste profiera la providencia de fondo a que haya lugar.

El mecanismo de la conciliación que ofrece cada inspección en cabeza de la secretaría general, contribuye a la eficacia en el trabajo de los inspectores pues les permite la total dedicación al estudio y fallo de los asuntos de su competencia, circunstancia que ayuda a mejorar la calidad de las providencias.

En el año 2002 se programaron y citaron en las 20 inspecciones un total de 9.051 audiencias de conciliación, se efectuaron 4.346. La diferencia entre programadas y efectuadas se debe a la inasistencia de las partes. De las audiencias efectuadas por la secretaría general (4.327), se logró acuerdo en el 71% (3.073).

En que síntesis con las reformas a las inspecciones de policía introducido en Bogotá durante 1995-2003 se ha significativamente fortalecido la oferta y la calidad de la conciliación en derecho como mecanismo alternativo de resolución de conflictos, otras ciudades en Colombia han empezado a introducir reformas similares basadas en el ejemplo de Bogotá.

12.3.2 Las comisarías de familia como escenarios de conciliación en Bogotá

Como dependencias administrativas distritales adscritas al DABS, orientadas a garantizar a ciudadanos el acceso a la justicia familiar y a dar protección de emergencia a los niños. Para cumplir su misión están investidas de competencias policivas especiales, de facultad para conciliar en derecho conflictos familiares y para dictar medidas de protección frente a la violencia intrafamiliar.

La figura de las comisarías de familia se creó con base en el Decreto 2737 en 1989, por el Código del Menor. El Concejo Distrital aprobó en 1990 con base en el Acuerdo 23, la creación de las Comisarías para Bogotá, en el año de 1991 entraron en funcionamiento seis de ellas, en 1995 siete, en 1999 dos, en el 2000 tres y en el 2001 dos. Posteriormente, en el 2001 con base en el Acuerdo 54, ordenó la creación de cinco comisarías más en las localidades de Kennedy, Ciudad Bolívar, Suba, Bosa y Engativá, ampliando a 25 el número total de comisarías de familia.

Las comisarías de familia funcionan de acuerdo con tres tipos de horarios: las de Usaquén, San Cristóbal, Bosa y Engativá tienen jornada permanente de lunes a domingo, durante 24 horas; catorce, jornada diurna, de 7:00 a. m. a 4:00 p. m., de lunes a viernes en días hábiles, y seis, jornada continua de 7:00 a. m. a 11:00 p. m., de lunes a viernes, en días hábiles. La comisaría de Sumapaz (la única localidad rural) tiene jornada especial de 9:00 a. m. a 6:00 p. m., de miércoles a domingo.

En cada comisaría de familia existe un sistema de orientación e información al usuario para agilizar la prestación del servicio y brindarle las herramientas necesarias para la efectividad de sus derechos. Esta atención debe prestarse por el comisario, trabajador social o psicólogo apoyados por estudiantes de las mismas áreas, para lo cual se suscribirán convenios con las instituciones universitarias para la asignación de estudiantes de Derecho que puedan realizar su práctica de consultorio jurídico y estudiantes de psicología y trabajo social para la práctica profesional.[24] Dentro de las funciones a cargo de las comisarías de familia se destacan:

• Brindar protección a la familia, y más particularmente a los niños y a la mujer, contra la violencia intrafamiliar. Hasta hace poco se utilizaba la mediación, la cual terminaba en la suscripción de un compromiso, pero como el cumplimiento de éste no podía ser exigido compulsivamente, se buscó que en los casos en los que se deba adoptar una medida de protección, su incumplimiento pueda ser sancionado con multa, la cual en el caso de incumplimiento, puede convertirse en arresto a través del decreto de un juez de familia.
• Enviar a la Fiscalía los documentos respectivos en casos de violencia intrafamiliar para que la investigación se adelante oficiosamente. La vio-

lencia intrafamiliar está tipificada como delito, pero por su carácter querellable, el ofendido tiene que poner la correspondiente denuncia si quiere que la Fiscalía adelante también la correspondiente investigación penal, salvo que se trate de menores, o en el caso en que haya lesiones y éstas tengan secuelas, o se produzca una incapacidad superior a 60 días, casos en los cuales la Fiscalía investigará de oficio. En el mismo sentido, cuando la Fiscalía recibe una denuncia por este delito, oficiosamente envía a la comisaría copia de la misma para que ésta tome las medidas de protección correspondientes.

• Recibir la denuncia en los casos de violencia sexual, enviar al menor a Medicina Legal y luego remitir toda la actuación a la Fiscalía General para que se adelante la investigación correspondiente.

• Cumplir funciones de policía: las comisarías pueden hacer allanamientos para rescatar un menor que esté siendo maltratado, inspeccionar establecimientos públicos para verificar prostitución, consumo de bebidas alcohólicas o juegos de azar, realizados por menores, y cerrar establecimientos en caso de que esto esté ocurriendo. Igualmente conoce de las contravenciones cometidas por menores, llamando a los padres para hacer acuerdo con ellos, cuyo cumplimiento se garantiza con imposición de multas.

• Realizar conciliaciones para dirimir los conflictos relacionados con la custodia de los hijos, alimentos, regulación de visitas, residencia separada de los miembros de la pareja, separación de bienes y de cuerpos, liquidación de la sociedad conyugal y de derechos sucesorios, tanto en las uniones matrimoniales como en las de hecho.

• Realizar talleres, brigadas, y seminarios para informar sobre la problemática de la violencia intrafamiliar, y sensibilizar a la comunidad sobre los mecanismos para evitarla.

La Tabla 5 muestra los resultados de la gestión de las comisarías en el año 2002, fueron los siguientes:

Tabla 5
Resultados de la gestión de las comisarías de familia, 2002

Resultado	Indicador
Citas cumplidas	60.762
Conciliaciones	15.033
Compromisos	17.989
Medidas de protección	1.412
Violencia intrafamiliar	39.149
Delitos sexuales	891

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Dirección de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia.

12.4 La mediación

La mediación es un MARC que no está regulado por la normatividad, por lo que sus definiciones y procedimientos son de origen doctrinario y no legal. No existen requisitos para ser mediador, excepto que para ejercer esta función, las partes deben aceptar la intervención del mediador. También, la mediación no produce efectos jurídicos, salvo que se constituya un contrato de transacción, caso en el cual producirá las consecuencias jurídicas respectivas.

En Bogotá, donde la mediación ha tenido durante el periodo 1995-2003 una evolución importante como en ninguna otra en el país, y gracias al liderazgo de la Secretaría de Gobierno, por intermedio de las UMC el concepto de mediación fue desarrollado como una estrategia de convivencia participativa y voluntaria de negociación facilitada. Mediante ella las partes involucradas en un conflicto en la familia, con los vecinos o la comunidad, intentan resolverlo con la ayuda de un tercero imparcial (mediador), quien actúa como facilitador, apoyando a las personas a encontrar una solución satisfactoria. Es además, una instancia de interacción social positiva cuyo objetivo es utilizar procedimientos de diálogo pacífico y que coadyuve para impulsar un acercamiento entre las personas involucradas en un conflicto. Por su parte, el mediador ayuda a clarificar e identificar los intereses particulares explícitos o implícitos y a llegar a un acuerdo, evitando la complicación y el escalamiento del conflicto en términos interpersonales, sociales, jurídicos y económicos y sobretodo previniendo que se recurra a la agresión o la violencia.

En Bogotá, la mediación busca resolver el conflicto directamente y sin ninguna ritualidad —a diferencia de los otros mecanismos—. Se procura no plasmar el compromiso en un documento, sin embargo, cuando eventualmente se plasma en un documento escrito, éste constituye un simple "compromiso". La mediación más que un mecanismo jurídico, es considerado en Bogotá como un mecanismo social de solución de conflictos que se diferencia, bajo esta concepción, de la conciliación. Las características básicas de la mediación como se ha detallado en Bogotá, son las siguientes:

• Es un diálogo entre las partes como negociación asistida: en la mediación, las personas con la ayuda del mediador actúan por sí mismas, manifestando sus puntos de vista y proponiendo soluciones.
• Es un acto absolutamente voluntario, con el que las partes libremente deciden participar en el proceso, pudiendo inclusive ponerle fin en cualquier momento, sin estar obligadas a llegar a un acuerdo.
• Es un proceso que tiende al acuerdo, pero que tiene como objetivo generar diálogo, propiciar vías de comunicación entre las partes, respetar las diferencias y generar un vínculo.
• Se basa en el principio de beneficio mutuo.
• La mediación se realiza dentro de un protocolo previamente validado y claramente explicado por el mediador y en ocasiones construido por las partes.
• Es absolutamente confidencial, es decir, el mediador y las partes le otorgan un carácter privado a lo sucedido en la mediación y al acuerdo.
• No está sujeta a reglas jurídicas procesales, el procedimiento es informal, privado y flexible, a menos que se constituya en un contrato de transacción (artículo 2469 del Código Civil Colombiano)
• Los propios interesados deciden, con la ayuda del mediador, el acuerdo que desean alcanzar y trabajan para ello.

Como vemos, la mediación y la conciliación son dos mecanismos alternativos de resolución de conflictos muy parecidos entre sí, pero sus diferencias son definitivas, a saber:

• Operador: cualquier persona está en capacidad de realizar la mediación, sólo requiere la aceptación de ambas partes para intervenir. En el caso de la conciliación sólo las personas capacitadas y autorizadas expresamente para ello la pueden realizar, es decir, sólo pueden realizar conciliaciones aquellas personas investidas por el Estado de autoridad judicial (para lo cual deben cumplir con unos requisitos y adelantar todo un proceso de selección o elección).
• Consecuencias jurídicas: como para la mediación no se requieren calidades especiales, tampoco sus acuerdos o pactos producen efectos jurídicos (a no ser que se constituya un contrato de transacción como se dijo anteriormente), en cambio en el caso de la conciliación, sus actas sí producen efectos jurídicos tales como hacer tránsito a cosa juzgada y prestar mérito ejecutivo.

En el caso de Bogotá las ventajas de la mediación como proceso de solución pacífica se señalan en los siguientes aspectos:

• Su voluntariedad: se fundamenta en la libertad que tienen las partes de solicitar y lograr un acuerdo que las beneficie.
• Su flexibilidad: le permite a las partes y al mediador establecer las reglas que se seguirán en la mediación, salvo ciertos preceptos básicos.
• No tiene costo económico: permite un acceso gratuito de las personas en conflicto.
• Disminuye el costo social que implican las relaciones interpersonales disfuncionales o alteradas y las consecuencias negativas que puede traer un conflicto no resuelto o manejado sin equidad, como una escalada del conflicto.
• Se desarrolla en un ambiente de respeto neutro o imparcial.
• Promueve la participación de las partes en la búsqueda de soluciones.
• Transparencia en el proceso: las personas en conflicto son orientados por el mediador acerca de los aspectos susceptibles de mediación ya que no todo lo es.
• Se parte de los derechos y obligaciones a la luz de la normatividad vigente y de las implicaciones jurídicas, así las personas en conflicto toman sus decisiones debidamente informadas.

• Economía para las partes y para el Estado: la solución del conflicto en forma rápida e inmediata significa un ahorro de recursos para las partes y también para el Estado, reservando a los tribunales los conflictos jurídicos de mayor complejidad.
• Favorece la paz y la convivencia ciudadana: potencia la armonía social de las relaciones interpersonales en el ambiente familiar o comunitario, convirtiéndose en estrategia pacífica de resistencia a la violencia y en una pedagogía de la democracia.

Como se explicó anteriormente, las UMC tienen además de la función de conciliación en equidad, la de realizar mediaciones, es decir, que en algunos conflictos los funcionarios de las UMC actúan como mediadores o como facilitadores tendiendo al logro de un acuerdo entre las partes involucradas.

12.5 Los jueces de paz en el país y en Bogotá

Bogotá es una de las pocas ciudades en Colombia que ha introducido la figura de jueces de paz, y lo ha hecho de una manera seria y coherente. En la capital del país, las elecciones para jueces de paz fueron celebradas en el segundo semestre de 2003, es decir, al final del período aquí considerado, razón por la cual no hayan podido contribuir a la mejora de la seguridad ciudadana entre los años 1995 y 2003. Queremos sin embargo, ilustrar la forma en que Bogotá ha optado por ampliar la oferta de MARC con la creación de las Jueces de Paz distritales de seguridad ciudadana.

12.5.1 Antecedentes

En 1982 ya se había presentado en el ámbito nacional un proyecto de ley que buscaba instaurar la figura del juez de paz. Ésta sólo se materializó con la Constitución Política de 1991, que consagra las jurisdicciones especiales y de manera específica impone en el artículo 247, el perentorio mandato de crear el sistema de jueces de paz en los siguientes términos: “La ley podrá crear jueces de paz encargados de resolver en equidad conflictos individuales y comunitarios. También podrá ordenar que se

elijan por votación popular". Desde entonces hasta 1995 se presentaron 10 proyectos de ley para reglamentar el mandato constitucional. En ellos se encontraron diferentes enfoques, desde el que definía a los jueces como una figura exclusivamente de convivencia hasta el que los acercaba a una versión de los actuales inspectores de policía. La Ley 270 de 1996 —estatutaria de la justicia— y había establecido que la Jurisdicción de Paz hace parte de la Rama Judicial junto con la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces.

El marco legal de los jueces de paz fue finalmente consignado en la Ley 497 de 1999, apoyado porque entró en vigencia en el año 2000. Y no significó que en ese momento el país entero tuviese que elegir jueces de paz para la totalidad de los municipios, ya que su introducción se ha hecho en forma gradual.[25]

Los jueces de paz se constituyen según el manejo legal en un espacio de participación de la comunidad en la solución de los conflictos que se presentan entre sus miembros, fundamentalmente a través del mecanismo de la conciliación. Estos jueces son ciudadanos candidatizados y elegidos por la comunidad, teniendo en cuenta el respeto y el prestigio que tienen dentro de ella; una vez elegidos se posesionan ante el alcalde municipal. Sus decisiones son en equidad, y reflejan fundamentalmente los valores de la comunidad a la que pertenecen; son por eso un adecuado instrumento para llenar de contenido social al derecho y para legitimarlo en el interior de la sociedad.

El espíritu de la norma concibe a través de los jueces de paz un novedoso tratamiento del conflicto, del ejercicio de la equidad y sobre todo, de la reconstitución del *ethos* social a través de los procesos participativos tanto individuales como comunitarios y crea mecanismos más adecuados para mantener sus lazos y sus conexiones con los gobernados, para disminuir la distancia institucional entre los organismos de justicia y el acontecer cotidiano de la sociedad y ofrece flexibilidades para jerarquizar, priorizar y seleccionar la naturaleza de los conflictos en la aplicación de la justicia. Permite también ofrecer un espacio a la comunidad y a los individuos para ser escuchados como agentes del conflicto y no como sujetos procesales.

Una de las primeras experiencias en el desarrollo de la justicia de paz se realizó en Cali y en el Departamento del Valle, producto de un convenio interinstitucional conocido como Programa Nacional Casas de Justicia —que promueve la organización de las casas de justicia para el ejercicio de la justicia comunitaria y del derecho alternativo— bajo la tutoría del Ministerio de Justicia y del Derecho, con el acompañamiento financiero y técnico de la USAID, junto con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales y la participación de la academia. Estas instituciones lideraron un proceso de organización que condujo a la creación del Comité Interinstitucional para la promoción de la figura de los jueces de paz, concebido como una etapa previa a su convocatoria de elecciones, que tuvieron lugar dentro de un proceso democrático en octubre de 2001 en Cali, y que se extendió a otras municipalidades del departamento.[26] También existen otros desarrollos de la Jurisdicción Especial de Paz en el país, específicamente en los departamentos de Boyacá: municipio de Miraflores, con 4 jueces de paz; Caldas, municipio de Manizales, con 54 jueces de paz; Casanare, municipio de Nuchía, con 30 jueces de paz; Risaralda, municipio de Dosquebradas, con 13 jueces de paz; Santander, municipio de Piedecuesta, con 3 jueces de paz; y Meta, municipio de San Juanito, con 3 jueces de paz.

12.5.2 Los jueces de paz en Bogotá

En 2001, el Concejo Distrital expidió el Acuerdo 038, por medio del cual se ordenó la elección de los jueces de paz para la ciudad, se crearon las circunscripciones electorales y se constituyó un Comité Interinstitucional encargado de realizar todas las actividades tendientes a la elección. Las circunscripciones electorales fueron definidas en términos de Círculos y distritos de paz, los primeros conformados por aproximadamente 10 barrios o una UPZ y en los cuales se elegirá un juez de paz, los segundos son la suma de diez círculos de paz y se elegirán dos jueces de reconsideración, para un total de 132 jueces. Posteriormente el Decreto 023 de 2002, determinó la constitución de cada uno de los círculos y distritos de paz.

La postulación de candidatos se hizo ante las personerías locales, por las organizaciones comunitarias con personería jurídica o grupos

organizados de vecinos inscritos en la respectiva circunscripción electoral, atendiendo el mandato de la Ley 497 de 1999. La postulación e inscripción se hizo ante el personero local y se adelantó un proceso de inducción en el que se advertía que quienes se postularan para jueces de paz dentro de los círculos de paz, no podrían postularse para jueces de reconsideración, y asimismo, las personas que se postulasen para jueces de reconsideración dentro de los distritos de paz no podrían postularse para jueces de paz.

Los jueces de paz y reconsideración fueron elegidos para un período de 5 años y la convocatoria para el proceso de elección se hizo de tal manera que no coincidiera con otro tipo de proceso electoral, no obstante, la ley señala que sólo podrá coincidir con la elección de juntas de acción comunal o consejos comunales.

Para llevar a cabo la implementación de los jueces de paz en Bogotá y cumplir con una etapa previa de difusión, sensibilización y capacitación de la figura, la Secretaría de Gobierno del Distrito mediante un proceso de licitación, seleccionó la propuesta presentada por la Universidad Nacional de Colombia a través de su Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, para formar 700 ciudadanos como multiplicadores o promotores de la justicia de paz.

Luego de un proceso de convocatoria y selección al cual se presentaron 4200 ciudadanos y ciudadanas, se adelantó en las instalaciones de la Universidad Nacional y de las localidades de la ciudad, la Cátedra Multiplicadores de la Justicia de Paz para la ciudad de Bogotá. El proceso de implementación que la administración distrital impulsó se llevó a cabo en conjunto con la Universidad Nacional de Colombia y las instituciones que conformaron el Comité Interinstitucional de apoyo a la justicia de paz (Secretaría de Gobierno, Secretaría de Educación, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Departamento Administrativo de Bienestar Social y la Personería Distrital).

Las primeras elecciones de jueces de paz se celebraron en Bogotá el 14 de septiembre del año 2003. Se postularon 614 candidatos a jueces de paz y 146 a jueces de reconsideración que es "la segunda instancia de los jueces de paz". Los 760 ciudadanos fueron postulados por organizaciones sociales y grupos de vecinos, que en conjunto, respondieron a un proceso para elegir 110 jueces de paz y 22 de reconsideración. El 77%

de los candidatos afirmó tener experiencia en el manejo de resolución de conflictos y gestión comunitaria, de ellos el 14% se identificó como multiplicadores de la cátedra de jueces de paz; el 61% son hombres; el 21% corresponde a dignatarios de juntas de acción comunal y el 63% está en el rango de edad comprendido entre 36 y 54 años de edad y el 6% son jóvenes entre los 18 y 26 años de edad.

El 72% de los candidatos señaló estar comprometido laboralmente y dentro de ellos había una gama de profesionales de la comunicación, psicología, economía, abogados, ingenieros y personas que se desempeñaban en oficios varios tales como: comerciantes, vendedores y vinculados a organizaciones no gubernamentales. De igual manera, pensionados y amas de casa hicieron parte del grupo de ciudadanos que se vincularían posteriormente a la colegiatura para el ejercicio de juez de paz en las localidades en las cuales fueron elegidos. Dado que no se eligieron 8 jueces de paz y 14 de reconsideración el 14 de septiembre de 2003 en ocho círculos de paz de la ciudad, se convocó a elecciones el 23 de noviembre del mismo año, y se presentaron 24 aspirantes.

Luego de la elección, la Secretaría de Gobierno firmó un nuevo contrato con la Universidad Nacional de Colombia para que realizara un proceso de sensibilización, inducción y capacitación a los jueces de paz y de reconsideración elegidos. Curso éste que no reemplaza al que debe ser dictado por el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.

12.6 Las casas de justicia

Las casas de justicia son espacios en donde se reúnen entidades que tienen que ver con la divulgación y defensa de los derechos de los ciudadanos y con la solución pacífica de los conflictos. Ésta es su gran fortaleza pues la presencia de entidades con funciones distintas permite programar labores interdisciplinarias de sensibilización de los ciudadanos en la defensa de los derechos humanos, como efectivamente se viene haciendo en la Casa de Justicia de Suba.

La figura de las casas de justicia nació en 1995 y en 2000 el gobierno nacional adoptó el Programa Nacional de Casas de Justicia,[27] en el cual se define las casas de justicia como:

> (…) centros multiagenciales de información, orientación, referencia y prestación de servicios de resolución de conflictos, donde se aplican mecanismos de justicia formal y no formal. Con ellas se pretende acercar la justicia al ciudadano orientándolo sobre sus derechos, previniendo el delito, luchando contra la impunidad, facilitándole el uso de los servicios de justicia formal y promocionando la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.[28]

El Programa asigna al Ministerio del Interior y de Justicia como función especial "promover en las Casas de Justicia la participación de los Conciliadores en Equidad y los Jueces de Paz".[29] Las casas se han creado a nivel local a través de convenios suscritos entre el Ministerio del Interior y de Justicia y el respectivo municipio. La Casa de Justicia es una institución donde convergen distintas entidades de justicia formal e informal, y organismos que colaboran o prestan su apoyo a éstas. Pueden formar parte de la Casa las siguientes entidades:[30]

1. El Ministerio del Interior y de Justicia.
2. La Fiscalía General de la Nación.
3. La Procuraduría General de la Nación.
4. La Defensoría del Pueblo.
5. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
6. El Instituto Nacional de Medicina Legal.
7. La Superintendencia de Notariado y Registro.
8. Las alcaldías municipales o distritales.
   Comisarías de familia.
   Inspecciones de policía.
   Oficina de Desarrollo Comunitario.
   Centro de Recepción e Información (CRI)
   Coordinador.
9. Las personerías distritales o municipales.
10. Los consultorios jurídicos de universidades.
11. Los centros de conciliación.
12. Cualquier otra entidad que se considere necesaria para los objetivos del programa.

La coordinación de la Casa está a cargo de un funcionario nombrado por el Distrito o el municipio respectivo.

En Bogotá en 1995, se creó la Casa de Justicia de Ciudad Bolívar, al mismo tiempo que se creó una primera casa de Justicia en Cali (en el llamado Distrito Aguablanca). En 1998 se creó una segunda casa en Bogotá, la de Suba.

Dado que la administración distrital de Bogotá diseñó y puso en marcha una política integral de oferta de servicios alternativos de justicia, con presencia en cada una de las 20 localidades, el Programa Nacional de Casas de Justicia no fue considerado como prioritario, razón por la cual ninguno de los dos alcaldes (Mockus y Peñalosa) solicitó el fortalecimiento de dicho programa mas allá de las 2 casas de justicia ya existentes, las cuales han venido contando con el apoyo de la USAID.

12.7 Sostenibilidad de la oferta de MARC en Bogotá

Como se explicó en el Capítulo 4, la segunda administración de Mockus en su esfuerzo por consolidar las políticas distritales de seguridad, optó por formular a través un amplio trabajo interinstitucional un Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá, el cual fue aprobado por decreto el último día de su gestión (31 de diciembre de 2003), dejando así una herencia para futuras administraciones.[31] Dentro del marco del tema de "justicia" se hizo una "reconceptualización" y reorganización de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en Bogotá, reconociéndole un papel central a la "Justicia Comunitaria". El Plan Maestro ordenó y reestructuró estructura a las diferentes instituciones y modalidades que venían desarrollándose e implementándose en Bogotá dentro del ámbito de los métodos de resolución alternativa de conflictos. En el Plan Maestro, las funciones de la justicia comunitaria en el Distrito Capital son descritas de la siguiente forma:[32]

• Empoderar a los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de los derechos que les confiere la Constitución Política y la ley y promover el cumplimiento de los deberes que impone la convivencia ciudadana, comunitaria y familiar.

• Orientar a los ciudadanos para que autónomamente resuelvan los conflictos que surjan del ejercicio de los derechos, mediante la aplicación de la mediación, la conciliación en equidad y la justicia de paz.
• En los casos de conflictos de familia que no puedan ser resueltos por los mecanismos anteriores, invitar a las partes implicadas para que busquen la solución a través de la conciliación en derecho ante las comisarías o defensorías de familia.
• En los casos de violencia intrafamiliar que no pueda resolverse por medios pacíficos, tomar las medidas policivas de convivencia ciudadana y de protección que sean necesarias y poner el caso en conocimiento de la justicia penal cuando el caso lo amerite.
• En los casos de violación reiterada al Código de Convivencia Ciudadana, o de la comisión de faltas que afecten gravemente la vida de la comunidad, imponer las medidas correctivas previstas para el efecto.
• Tramitar las querellas previstas en el Código de Policía, intentando primero alcanzar la solución conciliada del conflicto.

Al comienzo de este capítulo se mostró cómo el Plan Maestro propone conceptualizaciones más precisas e interrelacionadas de la oferta institucional MARC que ya existía en la ciudad, cuyos componentes hemos venido describiendo. También propone un reordenamiento de la estructura de los MARC para Bogotá según una triple estructura:

12.7.1 Unidades de apoyo a la justicia comunitaria[33]

El Plan Maestro reemplaza las UMC por las unidades de apoyo a la justicia comunitaria, las cuales tienen las siguientes funciones:

• Capacitar a ciudadanos que aspiren a vincularse como líderes de convivencia, dirigir su incorporación al sistema, orientar su capacitación y promover el apoyo de la comunidad donde deben cumplir su función.
• Prestar a los actores de convivencia su asesoría permanente en la solución de los casos que les corresponda, hacerles seguimiento, evaluarlos y vigilar su adecuado comportamiento, promoviendo las acciones disciplinarias o penales cuando hubiere lugar a ellas.

• Prestarles el apoyo logístico necesario para el adecuado cumplimiento de sus funciones.
• Buscar la colaboración a la justicia comunitaria por parte de todas las entidades que cumplan funciones similares, así como de las organizaciones cívicas y religiosas que puedan prestarle algún apoyo, y dar facilidades a los mediadores, conciliadores en equidad y jueces de paz para que puedan cumplir sus funciones.

12.7.2 Promotores de convivencia, mediadores, conciliadores en equidad y jueces de paz[34]

Según el Plan Maestro, la Justicia Comunitaria estará conformada por los promotores de convivencia, los mediadores, los conciliadores en equidad y los jueces de paz, correspondiéndole a los promotores de convivencia el "empoderar a los ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de los derechos que les confiere la Constitución Política y la ley y promover el cumplimiento de los deberes que impone la convivencia ciudadana, comunitaria y familiar, con la colaboración de los agentes de policía".

De otro lado es de la competencia de los mediadores, conciliadores en equidad y jueces de paz, el "orientar a los ciudadanos para que autónomamente resuelvan los conflictos que surjan del ejercicio de los derechos, mediante la aplicación de la mediación, la conciliación en equidad y la justicia de paz".

Sin perjuicio de la competencia señalada por la ley para los defensores de familia, corresponde a los comisarios de familia: "En los casos de conflictos de familia que no puedan ser resueltos por los mecanismos anteriores, invitar a las partes implicadas para que busquen la solución a través de la conciliación en derecho antes las Comisarías o Defensorías de Familia", de otro lado, "en los casos de violencia intrafamiliar que no pueda resolverse por medios pacíficos, tomar las medidas policivas de convivencia ciudadana y de protección que sean necesarias, y poner el caso en conocimiento de la justicia penal cuando el caso lo amerite".

Finalmente, y sin perjuicio de la competencia asignada por la ley a los alcaldes y comandantes de estación, corresponde a los inspectores de policía: "en los casos de violación reiterada al Código de Convivencia Ciudadana, o de la comisión de faltas que afecten gravemente la vida

de la comunidad, imponer las medidas correctivas previstas para el efecto, y por otro lado "tramitar las querellas previstas en el Código de Policía de Bogotá, intentando primero alcanzar la solución conciliada del conflicto".

12.7.3 Los centros de convivencia

El Plan Maestro entiende por centro de convivencia el equipamiento en el que con criterio de unidad funcional, se localizan: una unidad de apoyo a la justicia comunitaria, una comisaría de familia e inspecciones de policía. Podrán también ubicarse en los centros otras entidades departamentales o nacionales que tengan fines compatibles con los de éstos, siempre que lo soliciten expresamente y se sometan a sus regulaciones, para lo cual se deberá suscribir el convenio interinstitucional correspondiente.

Finalmente y como un paso adelante en la "conceptualización" de las casas de justicia entendiendo las mismas como algo más que un espacio de encuentro interinstitucional para la prestación eficiente de servicios a la comunidad, el Plan Maestro convierte las casas de justicia en centros de convivencia.

12.8 Conclusión

Este capítulo muestra que con la ampliación de la oferta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en Bogotá y la progresiva redefinición y coordinación de sus funciones, más allá de "desjudicializar" y descongestionar los despachos judiciales formales, se han dado logros importantes para facilitar la concertación de intereses por medios pacíficos, allí donde antes no había instrumentos bien definidos o constituidos para atender tal demanda. La experiencia de Bogotá muestra que la ampliación de la oferta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos puede contribuir a reducir la materialización de conflictos violentos o no violentos y a mejorar la seguridad y el clima de convivencia entre los ciudadanos.

Con la sección sobre "Justicia" en el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá, aprobado en diciembre de 2003, la segunda administración de Mockus entregó a las

siguientes administraciones un diseño institucional coherente para la oferta en el campo MARC, consolidando 9 años de esfuerzos, experiencias y lecciones aprendidas.

Además de una ampliación de la oferta de los métodos alternativos de resolución de conflictos, Bogotá dio un gran paso hacia la "reconceptualización" y reorganización de los mismos, enmarcándolos dentro del concepto de "Justicia Comunitaria", a través de la cual los ciudadanos y ciudadanas puedan ser "empoderados" en el ejercicio de los derechos que les confiere la Constitución Política y la ley, y apoyados en el cumplimiento de los deberes que les impone la convivencia ciudadana, comunitaria y familiar.

Como lo hemos afirmado en el desarrollo del capítulo, no ha sido nuestro objetivo el indicar la manera como cada una de las instituciones, que conforman el universo de los MARC, han contribuido a mejorar la seguridad en la ciudad; sin embargo, también hemos considerado relevante resaltar cómo dichas instituciones han contribuido a bajar las tensiones y a prevenir los conflictos, así como a educar a las personas en la solución pacífica. En este orden de argumentación, puede también sostenerse que la ampliación de la oferta y la introducción de una política pública distrital en este campo han ayudado a que las políticas de seguridad ciudadana en Bogotá en el período 1995-2003 hayan sido más integrales y, por ende, tengan mejores condiciones para su sostenibilidad.

Dentro de cada una de las 20 alcaldías locales, existe una Inspección de Policía. Todas estas integradas a través de una Secretaría General, de tal manera que todo el trámite se adelanta en estas dependencias, remitiendo el expediente al inspector al que le haya correspondido por reparto, para que él dicte las providencias de fondo. Con esto se pretende hacer un mejor uso de los recursos humanos, unificar los trámites y facilitar su sistematización.

La secretaría general está concebida como una unidad de apoyo y de servicio en la administración de la justicia policiva, especialmente destinado a los ciudadanos, que buscan la protección de sus derechos en aspectos penales y civiles policivos. La secretaría pretende dinamizar, centralizar y aprovechar al máximo el recurso humano con el que cuentan las inspecciones de las distintas localidades, facilitando una mayor gestión de los funcionarios en la labor de administrar justicia.

Notas capítulo 12

* República de Colombia, Corte Constitucional, sentencia C-163 de 1999, Derecho de acceso a la justicia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

1 Definidos en la Ley 446 de 1998 y ratificados por el Decreto 1818 del mismo año, más conocido como el "Estatuto de los mecanismos alternativos de solución de conflictos".

2 República de Colombia, Corte Constitucional, sentencia C-163 de 1999, Derecho de acceso a la justicia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

3 Ibid.

4 Estas conductas se vuelven entonces querellables y, por ende, desistibles, lo cual posibilita una conciliación que conduzca a la solución pacífica del conflicto. Se trata de delitos que se consideran poco graves; en ellos lo importante es que la parte ofendida encuentre un mecanismo para el resarcimiento de los perjuicios materiales y no que el Estado busque sancionar a toda costa al infractor. Algunos de estos delitos son de muy poca ocurrencia, pero otros son de gran frecuencia, como las lesiones personales con incapacidad menor a 30 días o los delitos contra la propiedad que no excedan de 10 salarios mínimos, con excepción de la extorsión y los hurtos calificados. Es lo cierto que gracias a esa ley los juzgados penales municipales quedaron prácticamente descongestionados.

5 Por la cual se adoptan como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia.

6 Ley 446 de 1998, artículos 111 a 129, por medio de la cual se modifican aspectos de conciliación y arbitraje y actualiza la Ley 22 de 1991

7 República de Colombia, Corte Constitucional, sentencia C-431 de 1995.

8 Ley 446 de 1998, artículo 130, por medio de la cual se modifican aspectos de conciliación y arbitraje y actualiza la Ley 22 de 1991.

9 Ibid.

10 Constitución Política de Colombia, artículo 165.

11 Ley 640 de 2001, artículo 3, Ley de Conciliación.

12 "Debido a las modificaciones realizadas a la Ley 23 de 1991, en la que solamente se faculta a las entidades privadas sin ánimo de lucro para crear centros de conciliación, se genera un vacío jurídico para los centros de conciliación del distrito, por lo que se determina el cambio del nombre, para lo cual se realiza una investigación con la comunidad, eligiéndose el nombre de Unidades de Mediación y Conciliación". En Eslava Rincón, Julia Isabel, Programa unidades de mediación y conciliación. Teoría de la intervención, Bogotá, Centro de Proyectos para el Desarrollo (Cendex), Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

13 Ibid., s. p.

14 Ibid., s. p.

15 Ibid., s. p.

16 Ibid., s. p.

17 La misión, visión, estructura y funciones de las UMC fueron redefinidas en diciembre 2003 por el "Plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia para Bogotá" y se cambia el nombre de UMC por Unidades de Apoyo a la Justicia Comunitaria.

18 Para una mirada detallada de la "definición operacional" de las UMC, se puede consultar Eslava Rincón, op. cit.

19 Experiencia recogida por Bogotá como se verá más adelante.

20 Ley 446 de 1998, artículo 106. El inciso 2º del artículo 82 de la Ley 23 de 1991 quedará así: "La selección de los candidatos se hará con la colaboración de la Dirección General de Prevención y Conciliación del Ministerio de Justicia y del Derecho y deberá atender a un proceso de formación de aquellas comunidades que propongan la elección de estos conciliadores".

[21] Bogotá D. C., 24 de noviembre de 2003, Concepto 102 de 2003, Radicado 2-2003-54810.
[22] Ibid.
[23] Los inspectores policía, así como los fiscales y los jueces sólo pueden conciliar judicialmente, y no pueden conciliar extrajudicialmente, sin embargo, para el caso de Bogotá se crearon las secretarías generales de inspección, al darles autorización para conciliar extrajudicialmente.
[24] Artículo 4º del Acuerdo 054 del 8 de diciembre de 2001.
[25] La Jurisdicción Especial de Paz empezó su ejercicio en los departamentos de Casanare, Boyacá y Santander, en procesos de elección popular que se vienen adelantando desde el año 2000.
[26] Fueron electos en el municipio de Cali: 118 jueces de paz y 51 de jueces de reconsideración; en el municipio de Obando: 10 jueces de paz y 6 jueces de reconsideración; en el municipio de Riofrío: 8 jueces de paz y 4 jueces de reconsideración; en el municipio de La Unión: 9 jueces de paz y 2 jueces de reconsideración; en el municipio de Tulúa: 24 jueces de paz y 12 jueces de reconsideración, y en el municipio de Jamundí: 9 jueces de paz y 3 jueces de reconsideración. Además, se adelantaron acuerdos municipales de convocatoria a elecciones en los municipios de Buenaventura y Yumbo.
[27] Decreto 1477 de 2000.
[28] Artículo 2 del Decreto 1477 de 2000.
[29] Por medio del Decreto 1477 de 2000.
[30] Según el Decreto 1477 de 2000.
[31] El Decreto 503 del 30 diciembre de 2003 adopta el "Plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia" para Bogotá D. C., Registro Distrital 3017 (30 de diciembre de 2003).
[32] Ibid., artículo 18.
[33] Ibid., artículo 14.
[34] Ibid., artículo 18.

Capítulo 13

LA UNIDAD PERMANENTE DE JUSTICIA, LA CÁRCEL DISTRITAL Y LA LIBERTAD ASISTIDA PARA EL MENOR INFRACTOR

Uno de los pabellones de la Unidad Permanente de Justicia, UPJ. Foto Gerard Martin.

" Uno debe animarse con una *persona que ha logrado salirse del camino errado gracias al impacto del trabajo en esta institución ".*

(Director del Centro de Reclusión de Menores El Redentor, 2003)

El Distrito Capital, para mejorar la calidad y eficacia de la cadena de servicios en la administración de justicia, ha diseñado e implementado dos programas innovadores en relación con el proceso de la judicialización: la creación de la Unidad Permanente de Justicia (UPJ) y la ampliación y modernización de la Cárcel Distrital. En este capítulo se describen y analizan estas iniciativas y se explica cómo han contribuido a mejorar la situación de seguridad y convivencia en Bogotá en el período 1995-2003. Para completar el panorama, también describimos el tipo de oferta que existe en la ciudad de Bogotá, en términos de servicios y medidas de protección dirigidas al menor de edad infractor, aunque éstos no dependen del Distrito, sino de entidades nacionales, como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF). Antes de entrar en materia, se ofrece al lector un contexto sobre la legislación en materia criminal o penal aplicable en Colombia.

13.1 El proceso penal en Colombia[1]

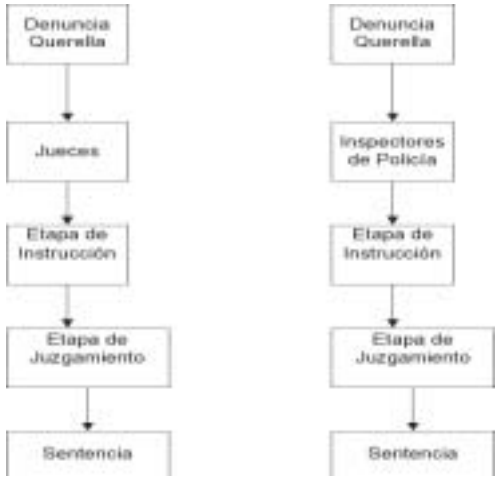
La responsabilidad primordial e indelegable de la justicia penal radica en investigar y aclarar los delitos,[2] encontrar a los sindicados y condenarlos. De esta forma, se da cumplimiento a la función social estatal de velar por la seguridad de los ciudadanos, proteger su patrimonio y garantizar sus derechos a la libertad, a la vida y a la integridad.

Hasta la expedición de la Constitución Política de 1991 imperó en Colombia el sistema inquisitivo, que concentraba todas las funciones procesales en jueces que cumplían la totalidad de las labores dentro del proceso penal: adelantar investigaciones por distintos delitos, coordinar acciones con la Policía Judicial y acusar a los posibles sindicados ante otros funcionarios judiciales. El sistema se basaba en el Código Penal[3]

de 1936 —vigente hasta 1980— y el Código de Procedimiento Penal.[4] El Código Penal establecía que "las infracciones de la ley penal se dividen en delitos y contravenciones" y que, salvo disposición legal en contrario, "la represión de las contravenciones corresponderá a la Policía".[5] El artículo 36 del Código de Procedimiento Penal estatuía que las sanciones dentro de los límites señalados por la ley debían fijarse teniendo en cuenta la gravedad y modalidades del hecho delictuoso, los motivos determinantes, las circunstancias de mayor o menor peligrosidad y la personalidad del infractor. En lo relacionado con la personalidad del infractor, las personas normales (es decir, los imputables jurídicamente) eran sancionadas con penas, y las personas con alguna limitación (los no imputables jurídicamente), con medidas de seguridad; mientras que los menores tenían una legislación aparte.[6]

Hasta 1993, cuando se expide Código Penitenciario y Carcelario a través de la Ley 65 de 1993) régimen carcelario y penitenciario estaba regido por el Decreto 1405 de 1934, el cual consultaba la personalidad de los delincuentes y su readaptación a la vida social. Así, la personalidad más o menos peligrosa del delincuente era la base de la represión penal, con miras a la defensa social y a su readaptación. En la Ilustración 1 se muestra como las instancias jurisdiccionales adelantaron la investigación penal en Colombia, atendiendo los delitos y las contravenciones, de acuerdo con su órbita de competencias, hasta entrada la década de los noventa.

Ilustración 1
Sistema procesal colombiano
(sistema inquisitivo antes de la Constitución de 1991)



Fuente: elaborado por los investigadores.

Este sistema tenía varias falencias que imposibilitaban la resolución efectiva de las controversias penales. En primer lugar, al ser los jueces responsables de realizar investigaciones para los delitos más disímiles, existía una falta de especialización investigativa que llevaba a una previsible ineficacia para resolver casos complejos. Igualmente, al ser los únicos actores responsables de todo el proceso penal, los hacía susceptibles a presiones y amenazas por parte de actores delictivos. Existían problemas de dirección, coordinación y subordinación entre los jueces y los cuerpos policiales, al pertenecer a distintas ramas del poder. Finalmente, no existía un verdadero 'doliente' o persona realmente comprometida para evitar las falencias en materia de investigación criminal, pues tanto jueces como cuerpos policiales evitaban responsabilidades, y así endilgaban la culpabilidad al otro.

La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 250 que corresponderá a la Fiscalía General de la Nación, por medio de oficio, denuncia o querella, la función de investigar los delitos y acusar a los

presuntos infractores ante los juzgados y tribunales competentes. Mediante esta legislación se evidencia el carácter judicial de esta entidad, lo que indica la existencia de una complementariedad funcional en el seno del proceso penal colombiano, ya que son dos entidades judiciales, aunque de naturaleza distinta, las encargadas de llevar a cabo la etapa acusatoria y la de juzgamiento que componen la totalidad del proceso: la Fiscalía General de la Nación y la jurisdicción ordinaria en su área de atención penal. La Fiscalía General de la Nación cuenta con 29 direcciones seccionales; seis direcciones regionales ubicadas en Medellín, Barranquilla, Bogotá, Villavicencio, Cúcuta y Cali, y seis unidades nacionales, donde laboran aproximadamente 3.570 fiscales.

Ilustración 2
Ruta de instancias previas y etapa de instrucción

Fuente: elaborado por los investigadores.

De acuerdo con la Constitución Política, es responsabilidad de la Fiscalía investigar todos los delitos llevados a su conocimiento, mediante denuncia o querella, por parte del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo y de los ciudadanos de la nación. Esto implica que toda conducta punible que llegue a su conocimiento debe ser investigada según el principio de legalidad, no importa su procedencia ni su grado de complejidad o su impacto a escala nacional. Cualquier denuncia es merecedora de igual atención y tratamiento y, en esa medida, debe ser

cabalmente investigada, no sólo aquellos crímenes con claras connotaciones políticas o propagandísticas.

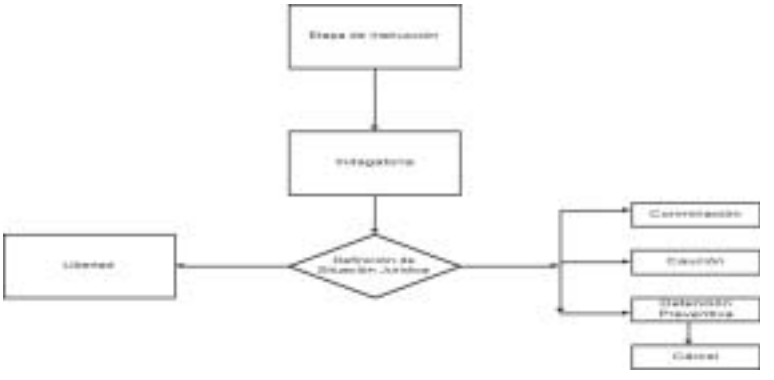
Dados los altos índices de criminalidad en el país, un tratamiento pormenorizado de las denuncias penales se hace imposible, pero la función social de este organismo exige darles prioridad a aquellas conductas punibles que atentan contra los derechos básicos de vida, libertad e integridad de todos los colombianos. Esto bajo el principio de igualdad y acceso equitativo al sistema judicial formal. En la etapa de investigación previa debe establecerse la procedibilidad de la acción penal, a la vez que se practican y recaudan las pruebas necesarias para identificar a los implicados. Esta etapa procesal está bajo la dirección de la Fiscalía, que comisiona a la Policía Judicial para adelantar las diligencias correspondientes. El Código de Procedimiento Penal estipula una duración máxima del proceso de sesenta días, en caso de que el sindicado sea conocido; pasado este tiempo debe dictarse resolución de apertura de investigación o resolución inhibitoria, cuando se compruebe que el hecho no ha existido, que la conducta es atípica jurídicamente o que existen causales excluyentes de antijuridicidad o culpabilidad.

Por otra parte, al no existir sindicado conocido, las autoridades deben continuar la investigación previa hasta establecer su identidad. Sin embargo, la misma legislación establece que podrá suspenderse la investigación si pasados 180 días no se ha dictado ninguna de las dos resoluciones mencionadas. Durante la etapa de instrucción, posterior a la etapa de investigación, se lleva a cabo una investigación integral y más completa de los hechos, a manos de los mismos funcionarios que adelantaron la investigación previa, en caso de ser competentes.

Esta etapa conlleva la recopilación de todas las pruebas conducentes a aclarar las circunstancias del delito y centra particular atención en la indagatoria y en la consecuente definición de la situación jurídica del sindicado. La indagatoria se rinde ante funcionario judicial en caso de que existan antecedentes o circunstancias que vinculen a la persona a la investigación o que sea capturado en flagrancia. Los términos establecidos para esta etapa son de 18 meses, a partir del inicio de la investigación y un máximo de treinta meses si existen tres o más personas sindicadas. Si contra el sindicado resulta un indicio grave de culpabilidad, basado en las pruebas realizadas, el fiscal está en capacidad de dic-

tar medida de aseguramiento pasados cinco días de la indagatoria. Las medidas de aseguramiento consisten en detención preventiva, detención domiciliaria, caución o conminación.

Ilustración 3
Ciclo de la definición de la situación jurídica de un sindicado



Fuente: elaborado por los investigadores.

Una vez recaudada la prueba necesaria y definida la situación jurídica del sindicado, se cierra la etapa probatoria y se presenta el sumario para su calificación por parte del fiscal, quien deberá emitir providencia al respecto. Esta decisión bien puede ser una resolución de acusación, en caso de encontrarse mérito para juzgar al sindicado, o de preclusión de la investigación, por causal de inculpabilidad o por la inexistencia del hecho en cuestión.

Según la metodología de investigación propuesta por el Código de Procedimiento Penal,[7] y gracias a las atribuciones judiciales otorgadas por la Constitución, la Fiscalía está facultada para adoptar medidas de aseguramiento contra los posibles infractores. De esta forma, los fiscales, después de recogidas las debidas pruebas que acorde con su criterio sean suficientes, pueden proceder a dictar medida de aseguramiento, con el fin de garantizar la comparecencia del imputado. Una de las medidas de aseguramiento es la detención preventiva, que implica la privación de la

libertad de la persona y que se ejecuta en una cárcel. Existen tres casos en los cuales se puede privar de la libertad a una persona, y son:

•Mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo previamente definido por la ley.
• Detención preventiva administrativa o gubernativa.
• Situación de flagrancia.

13.2 La introducción del sistema penal acusatorio

En diciembre de 2002, el Congreso de la República expidió el Acto Legislativo 3 de 2002, mediante el cual se incorpora un modelo de sistema penal acusatorio pleno (similar al modelo estadounidense), que empezó a regir a partir del 1 de enero de 2005 con el objetivo de superar las deficiencias del actual sistema mixto adoptado en la Constitución de 1991, arriba descrito. La principal característica del nuevo modelo tiene que ver con el carácter oral de las audiencias y la confrontación de testimonios y pruebas, a favor y en contra del sujeto procesal que deja de llamarse sindicado para adquirir la categoría de imputado.

Asimismo, queda establecido que todos los elementos de investigación que puedan influir en la decisión judicial, de condena o absolución, tienen que haberse practicado en presencia judicial, de modo que la decisión no puede atender sino a los alegatos y pruebas hechas o practicadas ante el juez sentenciador y en audiencia pública. Debido a que el objeto de estudio del presente libro comprende el período 1995-2003 no nos detendremos en la descripción del sistema penal acusatorio que entró en vigencia el 1 de enero de 2005. Cabe mencionar, sin embargo, que el Congreso de Colombia, en cumplimiento del mandato del Acto Legislativo 3 de 2002, aprobó el 9 de junio de 2004 el Código de Procedimiento Penal, y con dicha aprobación quedó debidamente reglamentado el mencionado sistema acusatorio.

13.3 La creación de la Unidad Permanente de Justicia (UPJ)

13.3.1 Antecedentes y creación

La Policía Metropolitana tiene como uno de sus deberes conocer y adelantar los procesos policivos por infracciones al Código de Policía y sus normas concordantes. Para llevar a cabo tal labor, la Policía Metropolitana estaba destinando un espacio al interior de la estaciones de Policía para alojar un gran número de retenidos por dichos procesos en condiciones muy precarias de dignidad, seguridad y justicia.

Para confrontar este problema, en 1999 durante la administración del alcalde Enrique Peñalosa Londoño se puso en funcionamiento la primera Unidad Permanente de Justicia (UPJ), con el fin de agilizar las acciones de las autoridades. La UPJ procura entrelazar las funciones de distintos organismos, como la Fiscalía General de la Nación, Medicina Legal, la Policía Metropolitana, la Secretaría de Gobierno, entre otras, de forma que se pueda resolver rápidamente la situación de los detenidos por delitos y contravenciones.Para la Secretarìa de Gobierno se trataba de definir políticas y generar estrategias encaminadas a fortalecer la seguridad ciudadana y los servicios de justicia del distrito.

Se convierte, de esta manera, en el segundo eslabón dentro de la cadena de la prevención, control y represión del crimen.

Bogotá, por ser la ciudad más grande de Colombia y por ser la capital, y no obstante su infraestructura carcelaria (véase más adelante), no contaba con un lugar destinado para albergar a la población contraventora por cortos períodos, excepto en las mismas estaciones de policia, en un espacio —llamado popularmente 'el calabozo'— donde se retienen transitoriamente a los ciudadanos contraventores y ciudadanos aprehendidos en flagrancia. Teniendo en cuenta que en ninguna de las estaciones de Policía estos espacios estaban realmente diseñados o equipados para atender tal población de detenidos, se presentaron desde siempre problemas de hacinamiento y violación de derechos humanos. Además, la presencia de estos ciudadanos, en calidad de detenidos, le implicaba a cada estación de policía destinar personal para cuidar y procesar los aprehendidos, y tener menos pie de fuerza en las calles.

Como todas las instituciones encargadas de manejar a la población contraventora y a los ciudadanos inflagrantes estaban molestas con la situación, se unieron esfuerzos para dar una manejo adecuado a esta problemática, resultando la creación de la UPJ. El propósito principal de la administración Peñalosa con la UPJ era devolverle a los ciudadanos la confianza en sus autoridades, haciendo más ágil la aplicación de justicia a través de la cooperación interinstitucional. De esta forma se disminuiría la impunidad en la ciudad, al sancionar la violación de normas de convivencia, aspecto esencial de la convivencia pacifica de cualquier sociedad. La UPJ agilizaría los procesos de Justicia, acercando y aunando esfuerzos y recursos entre las diferentes instituciones.

La UPJ se creó en el Distrito el 26 de enero de 1999, mediante la firma de un convenio interadministrativo suscrito por el Distrito Capital-Secretaría de Gobierno y tres entidades nacionales: la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y el Instituto Nacional de Medicina Legal.[8] Las instituciones que suscribieron el Convenio buscaban colaborar armónicamente y aunar esfuerzos en la consecución de altos índices de seguridad ciudadana y en la consecución de mejor prestación del servicio de justicia para todos los ciudadanos. El programa UPJ del Distrito no es una dependencia o entidad distrital y tampoco tiene personería jurídica, sino que es un programa liderado por la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (Dirección de la Cárcel Distrital). Entre las razones por las cuales surge la necesidad de crear un centro de retención transitoria para contraventores, donde hicieran presencia las entidades que suscribieron en el Convenio, se encuentran las siguientes:

El objeto del Convenio, que se encuentra en su cláusula primera, determina que la UPJ debe:

> Aunar acciones y recursos físicos, humanos y técnicos entre las diferentes entidades para garantizar el funcionamiento y operatividad de las Unidades Permanentes de Justicia que se ponen al servicio del Distrito Capital y lograr una pronta y cumplida justicia bajo criterios de cooperación, celeridad, inmediatez, eficiencia y eficacia para procurar, a través del respeto de las normas y la solución de conflictos, una convivencia pacífica en la ciudad.

En este sentido, la UPJ no se constituye en una instancia misma de los procesos judiciales, sino en un espacio de apoyo logístico para la prestación de servicios de las entidades competentes.

El Convenio también dispuso la creación de un Comité de Seguimiento, integrado por un representante de cada una de las instituciones que lo suscribieron, el cual se reuniría, al menos, una vez por mes para orientar los planes de acción y proponer medidas de naturaleza administrativa. Este comité se reuniría mensualmente, sería presidido por el representante de la Secretaría de Gobierno y estaría coordinado por la directora de Seguridad de la Secretaría de Gobierno. La siguiente tabla muestra las obligaciones de cada una de las partes en el convenio.

Tabla 1
Funciones de cada entidad que hace parte de la UPJ (2003)

ENTIDADES	OBLIGACIONES
Secretaría de Gobierno	Suministrar el inmueble donde funcionará la UPJ y garantizar el mantenimiento, aseo, y vigilancia de las áreas comunes y pabellones, así como lo pagos de los servicios públicos a excepción del teléfono
	Garantizar la presencia de los Inspectores de Policía para que presten un servicio de manera permanente en el horario diurno
	Adelantar las gestiones a través de instituciones de educación superior para logran la presencia en las UPJ de estudiantes de último años y en tesis de Ciencia Humanas para efectuar un acompañamiento a los casos que lleguen a conocimiento de las autoridades, generar acciones de atención integral al retenido, realizar seguimiento al infractor y a su entorno familiar y social y generar desarrollar acciones de prevención de los conflictos que alteran la seguridad y convivencia ciudadana.
	Designar un funcionario para que desempeñe funciones de coordinación y las funciones inherentes a la administración del inmueble
	Coordinar con la Policía Metropolitana lo relacionado con el registro de ingreso y egreso de retenidos a la UPJ
	Efectuar la recolección, depuración y análisis de las estadísticas de la población retenida para desarrollar políticas y programas al respecto.
	Requerir a las autoridades competentes la opción de las disposiciones que corresponden antes del vencimiento del término de 24 0 36 horas según sea el caso de permanencia en la UPJ

continúa

Fiscalía General de la Nación	Recibir las denuncias por los delitos de competencia de los Fiscales Locales y Seccionales a través de los servidores públicos que cumplen funciones de policía judicial CTI. Las personas capturadas y puestas a disposición de la Fiscalía no podrán permanecer allí más de 36 horas
	Abstenerse de requerir la práctica de diligencias de reconocimiento de cadáveres o necropsias en las instalaciones de la UPJ u orden la conducción al inmueble así sea de forma transitoria
	Ordenar y disponer lo pertinente para que las personas retenidas en las UOJ sean remitidas o trasladadas a los despachos judiciales o a los establecimientos carcelarios, dentro del término legal.
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Prestar los servicios forenses de valoraciones medico-legales conforme con la solicitud de las autoridades competentes en materia de lesiones personales, edad, dictámenes de embriaguez, sexológicos y de acuerdo con los criterios establecidos por el Instituto para las Unidades Locales.
	Asesorar y orientar a las autoridades en asuntos médico - legales
Policía Metropolitana	Prestar seguridad y vigilancia externa e interna a la UPJ
	Disponer de personal las 24 horas del día para la remisión de retenidos
	Disponer del funcionamiento de una estación o subestación de policía en las instalaciones de la UPJ y dotarlas del personal requerido para su funcionamiento.
	Asumir el conocimiento de las contravenciones de policía e imponer medidas correctivas de acuerdo con lo previsto en el Código Nacional y Distrital de Policía
	Llevar el registro detallado del ingreso y egreso de los retenidos a la UPJ y suministrar la información a Secretaria de Gobierno para efectos estadísticos.
	Verificar los antecedentes de los retenidos antes de disponer su libertad
	Brindar información a los familiares y allegados
	Disponer lo pertinente para que el personal uniformado que tenga conocimiento de la comisión de un hecho punible o de una contravención de tránsito o de policía formule la respectiva denuncia y efectué la remisión pertinente a la UPJ y suministre la información para la identificación de los presuntos infractores
	Abstenerse de remitir a las UPJ personas menores de edad o personas involucradas en la comisión de hechos punibles de competencia de la justicia especializada de conformidad con el Código Penal

Fuente: Unidad Permanente de Justicia – UPJ-

13.3.2 Características, infraestructura y operatividad de la UPJ

La única UPJ que funciona en Bogotá está ubicada en la zona industrial, frente al Centro de Regulación de Urgencias (CRU), localizado en la calle 13 con carrera 32, en la localidad Puente Aranda y fue abierta al público el 8 de febrero de 1999. La unidad tiene un área de 3.500 m^2 y cuenta con cuatro pabellones, uno para la detención de hombres contraventores,[9] otro para hombres detenidos en flagrancia, otro donde se ubican las mujeres y los travestis y uno más, que la Secretaría de Gobierno, con la colaboración de Misión Bogotá y algunas fundaciones particulares y ONG que trabajan con población carcelaria, utiliza para llevar a cabo talleres de capacitación en materia de Código de Policía y de prevención de conductas delictivas.

El inmueble donde se instaló la UPJ y donde actualmente funciona era una bodega industrial desocupada que se adaptó sin grandes inversiones para su función actual. En la medida en que se trataba de un programa piloto, la Administración decidió utilizar primero una ubicación provisoria, en vez de construir o adecuar un edificio de manera más permanente. Dado que la UPJ ha logrado mostrar su utilidad, es urgente y está de algún modo prevista la adaptación de un edificio permanente, mejor adaptado a su función. También esta previsto que se creen una o dos UPJ adicionales.[10] Esta institucionalización de la UPJ, ya no basándose en un convenio, sino como algo más duradero, depende de una decisión de la Secretaría de Gobierno.

Cada pabellón cuenta con una batería de baños y un conjunto de bancas que, aunque los detenidos intentan dormir en ellas, no buscan generar comodidad. La UPJ sólo pretende ser un centro de retención transitoria para que todos aquellos ciudadanos, capturados en flagrancia o que hayan cometido contravenciones, empiecen su debido proceso y no deben permanecer allí por más de 24 horas, ni debe ser un sitio atractivo –no se da comida– ya que se transformaría en una opción para habitantes de la calle, que provocarían su arresto para pasar la noche ahí. Según el motivo de la retención, los procedimientos operativos son diferentes. En consecuencia, la población que ingresa privada de su libertad a la UPJ puede clasificarse de la siguiente manera:

• Población retenida por contravención a las normas de los Códigos Nacional o Distrital de Policía. Es puesta a disposición de la Policía en el interior de la UPJ, y participa en talleres acerca de normas de convivencia ciudadana. Su retención no dura más de 24 horas. Hay una cobertura de toda el área metropolitana en materia de contravenciones. A los retenidos por esta causa la Policía les verifica sus antecedentes (muchas veces los infractores llegan sin documento de identidad a la UPJ, lo cual dificulta el proceso).
•Población retenida por comisión de delitos. Se conducen a la UPJ únicamente los capturados en flagrancia, sorprendidos en el acto, y son competencia de fiscales seccionales y locales. La retención se hace hasta por 36 horas mientras se adelanta la primera etapa de judicialización (indagatoria). En este aspecto la UPJ tiene cobertura en siete localidades que están dentro de la jurisdicción de la Unidad de Reacción Inmediata-Zona Centro, ubicada dentro de la UPJ. Los fiscales ordenan la reseña de los detenidos, la cual está a cargo del laboratorio de reseñas del Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), que hace parte del equipo de trabajo de la Unidad de Reacción Inmediata (URI). El CTI recibe denuncias asociadas con inasistencia alimentaria, violencia intrafamiliar, lesiones personales, hurto de vehículos y otros bienes, suplantación o falsedad, peculado, extorsión y tortura psicológica, entre otros.
• Población retenida por accidentes de tránsito. La URI-Centro atiende los casos de accidentes de tránsito con lesiones personales, ocurridos en la jurisdicción de las siete localidades que hacen parte de ésta. Allí se radican informes de accidentes de tránsito donde resulten personas heridas o fallezcan; además dentro de sus funciones está acompañar al grupo de la Fiscalía, trasladar a las oficinas de Medicina Legal a los conductores que quedan retenidos por embriaguez, brindar información a los ciudadanos, suministrar copias de los informes de tránsito y el número del expediente radicado e indicar el procedimiento que el ciudadano debe seguir para obtener la restitución de un vehículo decomisado. Por otra parte, con el personal de Policía de Tránsito se atiende la problemática que en la materia se presente en el sector y apoya a los fiscales con el grupo de criminalística en la inspección de cadáveres.
•El caso de los menores de edad. En algunas ocasiones se retienen personas indocumentadas, cuya edad no se puede establecer, razón por la cual, una vez en la UPJ, se determina dicha edad. En el caso de tratarse

de un menor, éste es entregado al Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron) para que haga la orientación correspondiente y lo invite a participar de los programas distritales para la niñez.

La UPJ así como las instancias que operan ahì (ver tabla 2) funciona 24 horas, excepto, la Secretaría de Gobierno del Distrito trabaja sólo en horario formal de oficina de 8:00 a. m. a 5:00 p. m., debido que realiza labores exclusivamente administrativas. El promedio diario de detenidos en la UPJ varía entre 250 y 300, y formalmente no hay establecido un número máximo de retenidos. En la Tabla 2 se observa el personal con el que cuenta cada institución en la UPJ.

Tabla 2
Personal de la UPJ

Institución	Personal asignado	No. de funcionarios
Secretaría de Gobierno	Coordinador	1
	Trabajadora social	1
	Inspector de Policía	1
	Operarios de aseo	4
	Operarios de seguridad de la parte administrativa	4
	Total	**12**
Policía Metropolitana	Comandante del grado de mayor o capitán	1
	Personal de base (2 turnos)	53
	Total	**54**
Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses	Médicos forenses (por turno)	6
	Asistentes	2
	Total	8
Fiscalía General de la Nación	Coordinador	1
	Secretaría	1
	Funcionarios URI-Centro	70
	Fiscales	8
	Personal de la jefatura de las 5 URL de Bogotá	Variable
	Total	80

Fuente: elaborado por los investigadores basándose en la información de la UPJ.

Dentro de la UPJ, como lo muestra la tabla anterior, la Secretaría de Gobierno tiene un funcionario en calidad de trabajador social, con el fin de realizar las labores de tipo preventivo. Entre las actividades que viene desarrollando este funcionario se encuentra la realización de una serie de talleres de divulgación de Código de Policía con los infractores, los cuales se llevan a cabo de martes a viernes, todas las semanas.

Las actividades de trabajo social adelantadas por la UPJ nacen de los lineamientos del Convenio interinstitucional, el cual considera la realización de actividades de tipo preventivo-educativo con los contraventores. La coordinación institucional se realiza para llevar a cabo la ejecución de los proyectos de atención a la población retenida.

La UPJ lleva a cabo actividades de atención básica de tipo preventivo y educativo, estructuradas acorde con el tiempo de retención y el perfil de las personas que ingresan por infringir normas de convivencia ciudadana. Para llevar a cabo las actividades de trabajo social se hace una coordinación interinstitucional no solamente con el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), sino con la Secretaría de Salud (hospital centro oriente), el programa Misión Bogotá, el Idipron y fundaciones particulares de apoyo.[11]

Contribución de la UPJ a la seguridad ciudadana

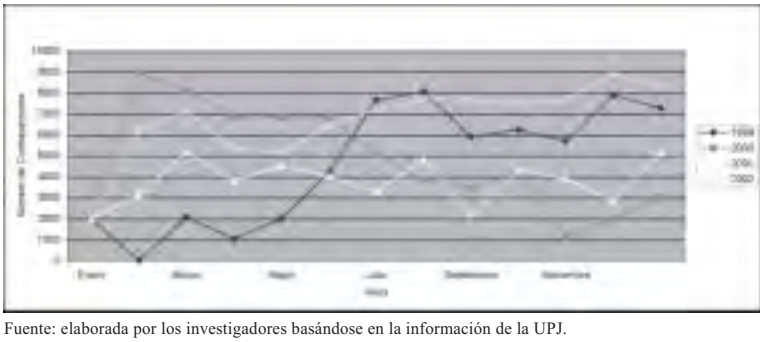
Con la creación de la UPJ se implementó un nuevo procedimiento para el manejo de las contravenciones de policía en la ciudad, puesto que antes las autoridades no contaban con un espacio adecuado para sancionar aquellas conductas que no alcanzaban a tener el carácter de delitos; el nuevo enfoque se orientó a combinar la sanción de policía, o sea la retención transitoria por 24 horas, con acciones de tipo pedagógico, o sea los talleres de divulgación y motivación, que contribuyen a prevenir los conflictos que alteran la seguridad y convivencia ciudadanas, ejerciendo de esta forma una acción preventiva frente al delito. (Entrevista con Ángela María Guerrero, coordinadora de la UPJ, 2003)

Otras instituciones que hacen presencia en la UPJ son el Ministerio Público, el cual vela por el respeto a los derechos de los retenidos y presta asesoría jurídica a quien lo requiera, y la Defensoría del Pueblo,

que presta el servicio de abogados de oficio a la persona que en calidad de retenido o aprehendido lo solicite, y brinda orientación a las personas sobre el ejercicio de la defensa de sus derechos.

En sus cuatro años de funcionamiento, la UPJ ha recibido un total de 251.016 ciudadanos contraventores. No obstante los esfuerzos de desestimular las UPJ como un lugar atractivo para pasar la noche, un 60% del total mencionado, son habitantes de la calle. Ellos no son conducidos a la UPJ por contravenciones, como amenazar con diferentes objetos a los ciudadanos, consumir y portar alucinógenos, permanecer en estado de excitación bajo el influjo de sustancias embriagantes, entre otros. La Ilustración 4 muestra el comportamiento por meses y años del número de retenidos por contravenciones en la UPJ.

Ilustración 4
Ver Carpeta Ilustraciones CAP12



Fuente: elaborada por los investigadores basándose en la información de la UPJ.

13.4 Modernización de la Cárcel Distrital en Bogotá

En Bogotá están ubicadas la cárcel Modelo para varones, el centro de reclusión para mujeres El Buen Pastor y la penitenciaria de La Picota —estas tres adscritas al Sistema Nacional Penitenciario bajo la dirección del Instituto Nacional Penitenciario (Inpec)—. Por otro lado, existe la Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres —que llamaremos en adelante Cárcel Distrital—, la cual es un establecimiento carcelario que

se encuentra dentro de la estructura administrativa de la Secretaria de Gobierno —Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana— Dirección de la Cárcel Distrital. La Administración Distrital solamente puede intervenir sobre esta última, ya que las otras tres escapan a su jurisdicción.

Tabla 3
Cárceles en Bogotá: oferta, ocupación y responsabilidad de su gestión

Cárcel	Capacidad real	Ocupación 2003 promedio	Entidad responsable
Cárcel Nacional Modelo	2.000	3.930	Inpec
Penitenciaria La Picota	1.400	2.965	Inpec
Centro de Reclusión de Mujeres El Buen Pastor	736	940	Inpec
Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres	1.028	819	Bogotá
Centro de Atención de Adolescentes	240	203	ICBF
Hogar Femenino Luis Amigo	110	102	ICBF
Escuela de Trabajo el Redentor	350	342	ICBF

Fuente: Secretaría Distrital de Salud, retomado por *El Tiempo*, 26 de septiembre de 2004.

En lo que sigue de este capítulo presentaremos —después de una introducción sobre el sistema carcelario y penitenciario en Colombia— las políticas de modernización y profesionalización de la Cárcel Distrital, como un esfuerzo importante e innovador por parte de la Administración Distrital durante los últimos años para contribuir a mejorar la oferta de servicios en el ámbito de la seguridad ciudadana, en la ciudad de Bogotá. Gracias a la decisión política de las administraciones de Mockus y de Peñalosa, Bogotá logró con la transformación física y de gestión interna de la Cárcel Distrital superar el errado paradigma que se había manejado hasta entonces: que no le correspondía al Distrito, sino al gobierno nacional tomar liderazgo en la modernización física y la profesionalización administrativa y pedagógica de la Cárcel Distrital.. Con el proceso de transformación de la Cárcel distrital, Bogotá está, además, proponiendo un modelo de gestión de cárceles municipales para otras

ciudades de Colombia. El capítulo termina con una sección sobre la escuela de trabajo El Redentor y el Hogar Femenino Luis Amigo, un centro de rehabilitación y resocialización de jóvenes judicializados menores de 18 años que depende del ámbito nacional —en concreto del ICBF—, pero cuyo servicio tiene un importante impacto en la cadena penal en Bogotá.

13.4.1 El sistema carcelario y penitenciario en Colombia

El sistema carcelario y penitenciario colombiano ha experimentado casi desde su nacimiento una aguda crisis, que ha venido acentuándose en los últimos años, debido principalmente a los siguientes aspectos: la obsolescencia y antigüedad de la infraestructura carcelaria, las deficiencias en la gestión y administración del sistema, los casos de corrupción en la guardia penitenciaria, la insuficiencia del presupuesto tanto de funcionamiento como de inversión, el acelerado incremento de la población carcelaria, la lentitud en el desarrollo de los procesos judiciales y la falta de representación jurídica para los reclusos de bajos ingresos económicos.

Adicionalmente, las condiciones de la infraestructura disponible limitan la aplicación de los criterios de clasificación del personal interno señalados en la ley, pues aunque ésta ha señalado la necesidad de diferenciar los internos según su situación jurídica, entre sindicados y condenados, desafortunadamente en los centros de reclusión existe población que pertenece a los dos tipos de personal. Como se verá más adelante, la Cárcel Distrital de Bogotá no escapaba a los problemas aquí descritos.

Frente a esta crisis se han presentado diversas propuestas de solución relacionadas con la ampliación de la infraestructura carcelaria y con el mejoramiento de su gestión.[12] Finalmente, se han hecho esfuerzos normativos a partir de leyes que buscan descongestionar las cárceles a través de diversos mecanismos, como fue el caso de la ley de alternatividad penal (Ley 415 de 1997), que liberalizó requisitos para otorgar el beneficio de libertad condicional, consagrar el trabajo comunitario para condenados a penas de prisión o arresto que no excedan los cuatro años, así como ampliar permisos de salida sin vigilancia y permi-

sos de salida los fines de semana, incluidos lunes festivos bajo condiciones específicas.

El sistema nacional penitenciario y carcelario del país se encuentra regulado por la Ley 65 de 1993, conocida como el Código Penitenciario y Carcelario, y está integrado por el Inpec, por los centros de reclusión que funcionan en el país (del orden nacional, departamental y municipal), por la Escuela Penitenciaria Nacional y por los demás organismos adscritos o vinculados al cumplimiento de los fines del sistema, como lo es el Fondo de Infraestructura Carcelaria, creado mediante Decreto 1890 de 1999, como fondo cuenta del Ministerio de Justicia y del Derecho para el desarrollo de las políticas de infraestructura carcelaria y penitenciaria. Por conducto del Inpec, corresponde al gobierno la ejecución de las sentencias penales y de la detención precautelativa, la aplicación de las medidas de seguridad y la reglamentación y control de las penas accesorias, fijadas e n el Código Penal, a fin de que la función de la pena se cumpla. De acuerdo con la ley, la pena tiene función retributiva, preventiva, protectora y resocializadora. Las medidas de seguridad persiguen fines de curación, tutela y rehabilitación.[13] La administración y operación de los establecimientos de reclusión del orden nacional son responsabilidad del Inpec y su población está conformada por sindicados con medida de aseguramiento de detención preventiva o condenados con pena privativa de la libertad por delitos. Como se mencionó arriba, en Bogotá, este universo está conformado por la cárcel Modelo para varones, el centro de reclusión para mujeres El Buen Pastor y la penitenciaria de La Picota.

Por otro lado, la administración y operación de los establecimientos de reclusión del orden departamental y municipal son responsabilidad del ente territorial respectivo. En este sentido, la Cárcel Distrital de Bogotá está bajo la responsabilidad de la Administración Distrital y se encuentra dentro de la estructura administrativa de la Secretaría de Gobierno-Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana-Dirección de la Cárcel Distrital. La población recluida en los establecimientos carcelarios del orden departamental y municipal (como en el caso de la Distrital de Bogotá) son los sindicados con medida de aseguramiento de detención preventiva o condenados con pena privativa de la libertad por contravenciones especiales, por ejemplo, lesiones personales con incapacidad menor a treinta días, hurto simple con cuan-

tía menor a diez salarios mínimos y daño en bien ajeno con cuantía inferior a diez salarios mínimos.

Finalmente, debe mencionarse que como consecuencia de las regulaciones del Código del Menor de 1989,[14] que considera penalmente inimputable al menor de 18 años, no existen en Colombia cárceles o instituciones penitenciarias para menores de 18 años de edad. La responsabilidad de proteger, rehabilitar y resocializar a infractores menores de edad está, desde 1968, en cabeza del ICBF, una institución de orden nacional con seccionales en todas las regiones del país, que trabaja con diversos centros de rehabilitación para menores.

13.4.2 La transformación de la Cárcel Distrital de Bogotá

La Cárcel Distrital fue creada mediante el Acuerdo 19 del 17 de mayo de 1934, expedido por el Concejo de Bogotá, durante la alcaldía de Hernando de la Calle. Desde su creación[15] hasta nuestros días hace parte de la estructura de la Secretaría de Gobierno Distrital, a través de la Dirección de la Cárcel Distrital, la cual hace parte de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana (Decreto 367 de 2001, véase Capítulo 5).

De acuerdo con el Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65 de 1993, artículo 7), corresponde a los departamentos, municipios, áreas metropolitanas y al Distrito Capital de Bogotá la creación, la fusión o supresión, la dirección y organización, la administración, el sostenimiento y la vigilancia de las cárceles para las personas detenidas preventivamente y condenadas por contravenciones que impliquen privación de la libertad, por orden de autoridad policiva. También se prevé que el Inpec ejercerá la inspección y vigilancia de las cárceles de las entidades territoriales, y por lo tanto de la Cárcel Distrital de Bogotá. En este sentido, aunque la Cárcel Distrital depende orgánicamente de la Alcaldía, no por eso deja de estar bajo la vigilancia del Inpec, institución nacional responsable de los asuntos carcelarios y penitenciarios.

Desde su creación, en 1934 y durante un largo período, hasta su transformación reciente, la cárcel ha enfrentado, en general, desafíos muy similares a los que ha padecido el sistema carcelario nacional, los cuales han sido descritos en la sección anterior. Primero, se caracteriza-

ba por la carencia, deficiencia o escasez de los servicios básicos penitenciarios como la alimentación, la atención médica, la higiene y la asistencia jurídica. En segundo lugar, la infraestructura era poco adecuada y se presentaron índices preocupantes de hacinamiento y promiscuidad, así como restricciones en las relaciones familiares por las carencias de espacios e instalaciones adecuadas. En tercer lugar, los problemas asociados con el maltrato físico a detenidos y familiares, el consumo de drogas muy generalizado y un régimen interno inadecuado de sanciones y de trabajos 'forzados' y muchas veces discriminatorios. Por último, la carencia de los programas carcelarios, principalmente en lo relacionado con la falta de trabajo adecuado; bajos ingresos; talleres anticuados; falta de materias primas, herramientas e implementos de trabajo, y carencia de implementos deportivos y alternativas recreacionales y culturales.

Como se verá en las siguientes cuatro secciones, el panorama descrito es hoy radicalmente distinto, gracias a la decisión política de las administraciones de Mockus y de Peñalosa, quienes lograron hacer de la transformación física y de gestión interna de la Cárcel Distrital un modelo para otras ciudades de Colombia, y con ello superaron el errado paradigma que se había manejado hasta entonces en Bogotá: que no le correspondía al Distrito, sino al gobierno nacional tomar liderazgo en la modernización física y la profesionalización administrativa y pedagógica de la Cárcel Distrital.

13.4.3 La nueva infraestructura de la Cárcel Distrital

En el contexto de su Plan de Desarrollo "Por la Bogotá que queremos"[16] —acogiendo los términos de referencia para una reestructuración de la Cárcel Distrital formulados por la primera Administración de Mockus — se destinó una inversión de 16.000 millones de pesos (5,5 millones de dólares) para ampliar la Cárcel Distrital, con el propósito de que la ciudad tuviera una mayor y adecuada infraestructura carcelaria. Se trata de una suma modesta si se la compara con los fondos invertidos en otros nuevos centros de reclusión del país.[17] Los motivos que guiaron esta decisión fueron básicamente el no aceptar condiciones de hacinamiento en instituciones distritales y mejorar la infraestructura relacionada con delitos de impacto mayor, como el hurto (causa principal de reclusión en la Distrital).

Se construyeron dos modernas edificaciones unidas por un puente. En la primera de ellas, de cuatro pisos, se encuentra el área administrativa, el alojamiento de la guardia y el área social, con casino, gimnasio y una zona de esparcimiento para los funcionarios. En la segunda edificación se encuentra el reclusorio, el cual cuenta con seis pabellones, incluido uno para mujeres, con una capacidad total de retención de 1.028 personas, además de 44 celdas de protección y seguridad. Cada pabellón se encuentra dotado de una cancha múltiple para microfútbol, baloncesto y voleibol, una zona de comedores, lavaderos y baños. Cuenta, además, con un sistema de vigilancia y seguridad que garantiza un óptimo control interno y externo de las instalaciones, equipado con un circuito cerrado de televisión (CCTV), 96 cámaras, control de acceso, detección de intrusos y monitoreo técnico, detección perimetral, detección de incendios y sistema de perifoneo. Para garantizar la seguridad en la remisión de internos, el equipo de transporte está compuesto por dos furgones y una camioneta, apoyados por dos motocicletas, suficientemente dotados con armamento y elementos de seguridad para la guardia. Por otra parte, la cárcel tiene un auditorio, que es un espacio adecuado y equipado para realizar actividades culturales, conferencias, conversatorios y cine-foros, con una capacidad para 140 personas.

13.4.4 Misión y organización interna de la Cárcel Distrital

La Cárcel Distrital depende administrativamente de la Alcaldía Mayor de Bogotá[18] —Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana—, condición que la hace diferente del resto de cárceles del país, las cuales en su mayoría dependen del Inpec.[19] El centro de reclusión cuenta con un reglamento interno (Resolución 066 del 12 de julio de 2002), expedido por la Dirección de la Cárcel Distrital, en consonancia con los lineamientos de la Ley 65 de 1993.

Para el cumplimiento de su misión institucional, la cárcel está organizada en grupos internos de trabajo, el primero de ellos es el grupo administrativo encargado de atender las necesidades operativas que demanda la Institución y desarrollar actividades de planeación y ejecución presupuestal. El segundo grupo es el de seguridad, el cual se encarga de organizar el personal para garantizar la eficiente prestación de los servi-

cios de custodia y vigilancia y tomar las medidas de seguridad pertinentes. Un tercer grupo es el de atención integral, el cual está conformado por un equipo interdisciplinario que desarrolla las labores relacionadas con el tema jurídico y, a la vez, cumple las labores de atención e intervención integral a los internos (psicología, asistencia social, capacitación y ocupación en talleres, coordinación de actividades asistenciales de entidades externas y universidades, entre otras).

La misión de la cárcel es contribuir a mejorar la seguridad y convivencia en Bogotá, a través del cumplimiento de las decisiones judiciales privativas de la libertad, en materia de delitos de menor entidad, y promoviendo espacios pedagógicos para la reflexión y el aprendizaje del ciudadano. Su visión se resume en ser un potencial humano interdisciplinario con formación humanista, comprometido con una gestión administrativa eficiente, en función de la convivencia pacífica de la comunidad carcelaria, a fin de propender por un saldo pedagógico y valorando normas para convivir en la ciudad.

A todas las cárceles de Colombia, como en la Distrital, se ingresa por orden judicial. El proceso administrativo interno empieza con la reseña, la cual consiste en una ficha biográfica que se le abre a todo individuo, en la que se describen todas las características morfológicas, acompañada de fotografía y huellas dactilares. Es un proceso manual, las cartillas se guardan en fólderes o legajadores que, a partir del momento de la reseña, contendrán toda la historia carcelaria del individuo; manualmente se adicionan a ella todas las peticiones de remisión, las diligencias judiciales, las notificaciones, las enfermedades, los premios por buena conducta, las sanciones por mala conducta o violación del régimen disciplinario. Los trabajos que desarrolla, las horas de trabajo, las horas de estudio, etc. Todo para luego ser compilado y tenerse en cuenta para conceder resoluciones de favorabilidad.

Desde su fundación, las características de la Cárcel Distrital de Bogotá están referidas a la reclusión en ella de contraventores o sindicados de delitos 'de bagatela', también conocidos como delitos menores. Éstos en general suponen que no afectan de manera considerable el tejido social, pero son objeto de tratamiento punitivo por parte del Estado y tradicionalmente han estado tipificados en los códigos penales y de Policía, y demandan un tratamiento sancionatorio, consistente en

la privación de la libertad y con medidas relativamente cortas en el tiempo.

La Distrital, igual que otras cárceles colombianas, está dividida en patios y el número del patio está determinado por el tipo de delito: menos graves en el patio 1, más graves en el patio 6, por ejemplo. Pero también los patios están numerados atendiendo a 'la peligrosidad' de los reclusos: de bajo perfil (patio 1) o de alto perfil (patio 6). Por otro lado, la Cárcel cuenta con una biblioteca con cuatro ambientes para el desarrollo de actividades como lectura, audiolectura, multimedia y juegos de lógica y concentración. Permite la ocupación de once puestos de aprendizaje por jornada, para personas internas en la Cárcel. La Biblioteca cuenta con 387 libros, 125 audiolibros, 82 textos escolares, 74 videos educativos, 212 elementos de material educativo y 130 juegos didácticos.

13.4.5 Características de la población carcelaria

Le compete a la Cárcel Distrital recibir únicamente personas sindicadas por delitos de competencia de las fiscalías locales o de las fiscalías delegadas ante los juzgados penales municipales, así como instruir y calificar a los jueces penales municipales, en general de los delitos querellables tipificados en el artículo 35 del Código de Procedimiento Penal, siempre y cuando prevean pena privativa de la libertad, por ejemplo, las lesiones personales sin secuelas que produjeren incapacidad para trabajar o enfermedad sin exceder de sesenta días, los hurtos, las estafas, la emisión y transferencia de cheques que no superen los diez salarios mínimos legales vigentes, soportados por el respectivo informe policial. Una vez condenados, quedan a disposición del Inpec.

La población detenida se caracteriza por ser en su mayoría jóvenes y adultos jóvenes (un 85% se encuentra entre los 18 y los 35 años), quienes poseen un bajo nivel académico. Las estadísticas entregadas por su director y relacionadas con el perfil de los internos indican que el 7,8% es analfabeta, el 18% tiene primaria incompleta, un 18% primaria completa y el 41,8% secundaria incompleta. Se trata de una población hiperactiva, caracterizada por su fortaleza, irreverencia y rebeldía ante lo estatuido; el 80% pertenece a estratos socioeconómicos bajos. Aproximadamente el 70% de la población interna son consumidores habituales

u ocasionales de sustancias psicoactivas, además, han sido formados en hogares y entornos disfuncionales. Un 85% de los delitos por los cuales ingresan los sindicados están relacionados con el hurto calificado y el 15% restante corresponde a lesiones personales, inasistencia alimentaría, estafa y daño en bien ajeno, violencia intrafamiliar, entre otros.

Al igual que en la UPJ, se presenta un alto grado de reincidencia (las mismas personas regresan por motivos similares), pero desde el punto de vista del director de la Cárcel Distrital, "hemos evaluado esa situación, pero consideramos que es mejor que estén aquí cuando andan en 'cosas raras' (ilegales) y eso muestra que cuando la Policía hace retenciones, está arrestando a los que sí son".

13.4.6 Modelo pedagógico y actividades para los reclusos

La función social fundamental de la Cárcel Distrital es interrumpir el circuito de la trasgresión de normas, lo cual es posible si se concibe que la institución carcelaria gira en torno a una finalidad básica: promover el respeto por las normas. La atención e intervención integral que se realiza sobre los internos están puestas en la promoción de una cultura de respeto a las normas, de manera que el paso de los sindicados por la institución se manifiesta en un avance en la comprensión de la racionalidad del orden regulativo, y en el desarrollo de unas disposiciones favorables a un comportamiento social respetuoso de los derechos de todas las personas.

Se trata de un proceso educativo, limitado en el tiempo, centrado en propiciar interacciones en las cuales sea posible reflexionar sobre las normas y participar en la construcción de una convivencia razonada. A través de un proceso de reflexión-acción sobre la regulación de la convivencia, en un marco de ampliación de la acción comunicativa, la Cárcel Distrital contribuye a la necesidad de interrumpir el circuito de la trasgresión de normas.

Los talleres se apoyan en personal interdisciplinario y en practicantes que son postulados basándose en unos términos de referencia dados por las universidades. El proceso de los practicantes se ha profesionalizado también con la introducción de estándares de servicio. La administración de Mockus toma la decisión política de contratar este tipo de personal, que refleja un proceso de profesionalización del programa educativo de

la cárcel. Para la ocupación, capacitación y enseñanza de sus reclusos cuenta con los siguientes talleres:

•*Ebanistería,* para enseñar el tratado y proceso de la madera, para que el personal interno haga un mejor manejo y utilización de este recurso (veinte internos por mes se capacitan).
•*Lavandería,* para capacitar a un grupo de internos en técnicas de lavado industrial, control de insumos, control de calidad y todas las actividades inherentes a este servicio industrial. Este taller tiene bajo su responsabilidad el cambio periódico de uniformes de la población carcelaria y la reparación de las prendas de dotación deterioradas por el uso (21 internos por mes se capacitan).
• *Taller de rancho,* para la preparación de las raciones alimenticias y su suministro, que se realizan en la cocina o rancho. Allí se preparan los alimentos para la población de internos, bajo las órdenes del contratista encargado del suministro de las tres raciones diarias, dos refrigerios y un tinto (once internos por mes se capacitan).
•*Panadería,* su objetivo es la ocupación y capacitación en las labores de panadería y repostería (veinte internos por mes se capacitan).
• *Taller de juegos,* que está dotado con mesas de billar y de *ping-pong*, que generan un espacio de recreación y esparcimiento dirigido, como estímulo al buen comportamiento (veinte internos por día asisten a éste).
•*Taller laboratorio de vida*, que es el recorrido de un laberinto en el que se encuentran diseñadas las etapas de la vida: nacimiento, niñez, juventud, identidad, sexualidad, familia y muerte. El recluso logra reconocer la importancia de vivir responsablemente, de acuerdo con un procedimiento lúdico de reflexión personal sobre las decisiones que ha tomado en su vida.

También hay un programa de formación juvenil en el que participan los internos entre los 18 y 26 años, en tres módulos: nivelación escolar, acompañamiento psicosocial y formación técnica (sesenta internos son capacitados en este por mes).

Los talleres se apoyan en un modelo pedagógico que fue expresamente desarrollado por la Cárcel Distrital, en coordinación con la Secretaría de Gobierno, ya que se consideró que el modelo pedagógico propuesto

por el Inpec, y que fue aplicado en la Cárcel Distrital antes del proceso de modernización física, debía ser mejor adaptado a las realidades de los reclusos. Con el modelo pedagógico se busca unificar todas las actividades de atención e intervención que se dirijan a los internos, desde un mismo marco filosófico y desde unos mismos principios teóricos y prácticos, con el objeto de evitar que se desarrollen las actividades formativas, educativas, laborales, recreativas, lúdicas o de cualquier otro tipo sin atender los objetivos que defina el modelo, como propios a la Institución. Así, éste ha permitido definir una atención y una intervención basadas en pensar coherente, actuar consecuente y lograr una dinámica consistente en el tiempo.

La Cárcel Distrital cuenta con una emisora a la cual tienen acceso los internos, quienes intervienen directamente y en forma programada hacia los pabellones. En ésta encuentran un espacio de participación y difusión de los diferentes asuntos propios de la Institución, como adelantar campañas de promoción y prevención de la salud; crear espacios narrativos; emitir videos, audio, libros y música; promocionar el ingreso a talleres; motivar acciones reflexivas; abarcar los temas y problemáticas que afectan al interno; entre otros.

13.5 Políticas de protección al menor de edad infractor en Bogotá[20]

13.5.1 Marco legal e institucional

En Bogotá, y en Colombia en general, la impunidad de delitos cometidos por jóvenes es un problema mayor, debido a vacíos en el marco legal y en el sistema penal, así como a la mala administración de centros de rehabilitación juvenil. Muchos jóvenes que han cometido infracciones graves continúan libres o regresan a sus barrios después de ser arrestados, debido a la falta de facilidades para su rehabilitación. Supuestos grupos ilegales de 'vigilancia', incluidos guerrilla y paramilitares, han asesinado a estos infractores en un esfuerzo por legitimarse con la población, que silenciosamente (o por miedo a la retaliación) es tolerante o indolente frente a operaciones de 'limpieza social'. Hemos visto en el

capítulo sobre población en riesgo cómo en Bogotá el fortalecimiento de la red de instituciones que atiende a jóvenes en riesgo —en particular el Idipron— ha incrementado la credibilidad en el sector justicia y disminuido el riesgo de prácticas de 'limpieza social'.

Un grupo que requiere particular atención —ya que no puede ser atendido por el Idipron— es el de los infractores menores de edad, que son, por decisión de un juez, ordenados a seguir un programa de rehabilitación y resocialización. En Colombia, el Código del Menor de 1989[21] considera penalmente inimputable al menor de 18 años. Un menor es infractor cuando realiza una conducta consagrada como delito en el Código Penal. La condición de imputable o inimputable se fundamenta en una decisión de política criminal que asume el legislador. Son inimputables los individuos que en razón de algunas características definidas por la ley (edad o estado de salud mental) no se les puede atribuir las mismas consecuencias que el Código Penal o leyes conexas prevén para aquellos individuos que la ley considera imputables.

Como consecuencia de las regulaciones del Código del Menor, no existen en Colombia cárceles o instituciones penitenciarias para menores de 18 años de edad. La responsabilidad de proteger, rehabilitar y resocializar a infractores menores de edad está, desde 1968, en cabeza del ICBF, una institución de orden nacional con seccionales en todas las regiones del país, que trabaja con diversos centros de rehabilitación para menores. La gestión de estas instituciones, sin embargo, no ha sido siempre la mejor, ya que todo depende con quien el ICBF contrata la gestión del centro. En Cali, por ejemplo, el Centro de Rehabilitación Juvenil Valle del Lili ha venido generando muchos problemas por falta de cupos, hacinamiento, violencia interna, huidas masivas, etc. Para contrarrestar esta gerencia deficiente, la administración del Valle del Lili fue recientemente contratada con la congregación religiosa de los capuchinos recoletos, quienes trabajan siguiendo la filosofía del padre Luis Amigo, y quienes también gerencian para el ICBF el centro El Redentor y el vecino Hogar Femenino Luis Amigo, en Bogotá, que presentamos a continuación.

En la capital del país, los programas del ICBF para protección al menor de edad infractor se manejan —como se puede ver en la Tabla 4— a través una serie de centros de rehabilitación abiertos, semiabiertos

y cerrados que, aun cuando no parecen cubrir la demanda por completo, representan una oferta seria y coherente de servicios en este campo. La oferta parece mucho más amplia que en Medellín o Cali, aun considerando que Bogotá es tres veces más grande que esas ciudades.

Tabla 4
Oferta de instituciones del ICBF especializadas en tratamiento al menor infractor en Bogotá

Institución	Tipo de servicio	Modalidad	Sexo
Centro Especializado de Recepción	Recepción: observación y ubicación	Cerrado	M
Centro de Recepción La Esperanza	Recepción	Cerrado	F
Escuela de Trabajo El Redentor	Reeducación: comunidad terapéutica y reincidentes. Observación	Cerrado	M
Hogar Femenino Luis Amigo	Reeducación: observación y ubicación	Cerrado	F
Club Amigo III	Libertad asistida	Ambulatorio	M
Club Amigo IV Casa Taller	Libertad asistida (centro de capacitación)	Ambulatorio	M
Club Amigo I San Gregorio	Reeducación de drogadictos	Abierto	M/F
Asociación Cristiana de Jóvenes	Libertad asistida	Abierto	M/F
Casa del Menor Trabajador	Carácter social. Orientación laboral jóvenes (14 y 18 años)	Abierto	M/F

Fuente: ICBF.

La Administración Distrital formalmente no puede intervenir en estas instituciones del ICBF, ya que son del orden nacional. Dada la buena calidad de gestión de las instituciones del ICBF en Bogotá, tampoco parece necesario. Lo que se puede concluir es que las administraciones de Mockus y de Peñalosa complementaron la cadena de oferta del ICBF en este campo, de una manera preventiva y acertada, con los programas distritales de asistencia a población en riesgo, en particular el segmento de jóvenes en riesgo, por medio de programas desarrollados por instituciones distritales, como son el DABS, el Idipron, Misión Bo-

gotá y Vida Sagrada, todos presentados y explicados en el capítulo sobre población en riesgo del presente libro.

Para la resocialización de los menores de edad infractores, el ICBF es encargado de desarrollar un proceso de atención que tiene como pilares fundamentales los componentes jurídico y educativo-pedagógico. En este proceso se adelantan acciones que conllevan el cumplimiento de un objetivo fundamental: "la plena formación del menor y su normal integración a la familia y a la comunidad".

De acuerdo con los lineamientos del Código del Menor, los componentes jurídico y educativo-pedagógico definen dentro del proceso de atención: (i) las etapas (recepción, observación y tratamiento); (ii) las medidas[22] que va a aplicar el juez de menores o promiscuo de familia, de acuerdo con las necesidades y características personales sociofamiliares del menor de edad, de manera provisional o definitiva, y (iii) los servicios especializados de reeducación, resocialización, a través de los cuales se cumplen las medidas y las etapas.

El Código del Menor toma en cuenta que la medida debe condicionar a la plena demostración de la infracción. Si ésta no se demuestra, pero el menor de edad se encuentra en una situación de dificultad, tiene derecho a la medida, pero ésta no es judicial ni administrativa. En la adopción y ejecución de la medida se deben respetar siempre los derechos del menor, en su simple calidad de tal o como menor infractor. Esos derechos se relacionan con su formación integral, con su condición de procesados, con su carácter de miembro de una familia y como persona. Es abuso de autoridad aplicar una medida a un menor de edad cuando ello implica la violación de sus derechos. La pluralidad e indeterminación le permite al juez escoger lo que más le convenga al menor de edad. Aunque el juez puede decidir cuál es la que más le conviene al joven, el fundamento debe ser legal y educativo.

El Código del Menor reglamenta la *libertad asistida*,[23] consistente en la entrega del menor de edad a sus representantes legales, parientes o personas de quienes dependa, con la obligación de aceptar programas, la orientación y el seguimiento del juzgado o del ICBF, por conducto de funcionarios delegados para el efecto y el compromiso de presentarse periódicamente ante el juez. Mientras los jueces de menores conocen de las infracciones a la ley penal en la que intervienen como autores o par-

tícipes los mayores de doce años y menores de 18 años, los defensores de familia conocen de las infracciones cometidas por los menores de doce años y de las contravenciones en que intervienen los menores de 18 años. Su papel es recomendar al juez de conocimiento la medida provisional que crea conveniente para la protección del menor, de acuerdo con los estudios sobre su personalidad, su situación sociofamiliar y las características en que cometió la infracción a la ley penal, procurando que éstas se cumplan, en lo posible, en el medio familiar y con carácter eminentemente pedagógico y de protección.

Si la medida decretada por el juez es la libertad asistida, el defensor de familia debe presentar un informe periódico al juzgado sobre el cumplimiento de las obligaciones, la evolución del caso y los resultados obtenidos. Entre otras funciones, está la de solicitar la suspensión, modificación o cesación de la medida de rehabilitación cuando se haya cumplido el objetivo propuesto, se haya impuesto al menor una medida posterior dentro de diferentes procesos, el menor haya llegado a los 18 años o haya quedado a disposición de la justicia ordinaria.

La libertad asistida se inicia con la entrega del menor a los padres u otras personas, cuando aquel ha estado detenido o privado de la libertad, o con la explicación de la medida a los interesados en caso contrario. Debe quedar claro que la libertad que se otorga no es sólo un beneficio, sino que está sometido a unas exigencias cuyo fin es corregir al menor y resolver situaciones sociales y familiares que tengan incidencia en la conducta del menor de edad.

Basándose en el conocimiento del menor de edad y su medio sociofamiliar, el juez determina las respectivas reglas de conducta, las obligaciones de los adultos y las consecuencias en caso de incumplimiento. La intervención judicial en la vida del menor y de la familia debe tener un significado de ayuda y orientación, y no una consecuencia gravosa por el hecho cometido. El compromiso del menor y de los adultos vinculados, respecto a la ocupación del primero, es el aspecto principal en la ejecución de la libertad asistida. Es exigencia ineludible que el menor trabaje o estudie.

Cuando la medida ha dado buenos resultados, el juez resuelve si la da por terminada o la suspende por tiempo prudencial. Esto, de acuerdo con los informes sobre la obtención de objetivos por parte del menor de

edad. Como cualquier otra medida, la libertad asistida debe durar el menor tiempo posible y de allí la necesaria revisión permanente.

Los juzgados de menores son instituciones adscritas a la Rama Jurisdiccional, conformadas por un juez, un secretario, un oficial mayor, dos escribientes y un citador, además de un equipo interdisciplinario psicólogo, pedagogo, trabajador social; sin embargo, en ocasiones la falta de este equipo interdisciplinario hace que se adelante el tratamiento al joven y su familia desde una perspectiva exclusivamente judicial. Cabe proponer, en relación con lo anterior, la necesidad de que los juzgados de menores tengan una activa participación y coordinación dentro del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, por cuanto su acción se dirige a niños y jóvenes en conflicto con la ley.

El menor infractor se pone a disposición ante el juez de menores, quien hace la evaluación preliminar del caso y procede a la adopción de alguna de las medidas atrás citadas. Entre ellas, la remisión del menor infractor a una de las instituciones para que allí se inicie un proceso "de rehabilitación y resocialización", donde aparece como institución determinante el ICBF.

13.5.2 El centro de reclusión para varones menores El Redentor

Uno de los dos centros cerrados del ICBF, que se encarga de atender la población de menores infractores masculinos en Bogotá, es el Centro de Reclusión de Menores El Redentor, cuya gestión consideramos un modelo de excelencia, al igual que la del vecino Hogar Femenino Luis Amigo, como único centro cerrado para menores femeninas.

El Redentor y el Hogar Femenino son regentados por la congregación religiosa de los capuchinos recoletos. Para la gestión de los centros esta congregación sigue la línea del padre Luis Amigo, gestor en España de una modalidad de tratamiento del menor infractor que viene aplicándose con creciente acierto en el contexto colombiano. Dentro del personal administrativo e institucional,[24] el director del centro El Redentor es un sacerdote de la congregación capuchinos redentoristas, acompañado de cuatro hermanos redentoristas. El resto de personal de El Redentor es laico y está conformado por dos secretarias, cuatro pedagogos, cuatro psicólogos, cuatro trabajadores sociales, un médico, una enfermera, un

odontólogo, un asistente de odontología, cuatro deportólogos y personal adscrito a libertad 'asistida'. El personal está conformado por profesionales, entre instructores, médicos, sociólogos, psicólogos, quienes fueron capacitados adicionalmente en pedagogía reeducativa.

Ambos centros están situados en los límites entre la localidad de Ciudad Bolívar y Tunjuelito, en el sector denominado San Vicente. Las instalaciones de El Redentor fueron construidas en la década de los cincuenta para albergar en ellas el convento de los capuchinos. En 1992, durante el gobierno de César Gaviria, el ICBF suscribió un contrato con la congregación y a partir de entonces las instalaciones vienen sirviendo para albergar a los menores infractores y contraventores de la ciudad de Bogotá y de algunas regiones del país, en especial de los Llanos Orientales y del municipio de Soacha, en cercanías de Bogotá. El centro está cercado, tiene tapias y, en la parte superior de éstas, hay enrejados y garitas, lo que desde su visión externa determina la existencia de un centro carcelario o de reclusión. En su puerta de ingreso se encuentran dos policías uniformados sin ningún tipo de armamento de la Policía de Menores de Bogotá, que son los únicos uniformados que se encuentran en la institución.

Dentro del círculo cerrado se encuentran edificaciones apropiadas para albergar personas "a modo de convento o internado de carácter religioso", con amplias salas, camas y ventanales amplios donde la luminosidad impera; una pequeña iglesia; una sala habilitada como un amplio comedor; auditorio y teatro. Asimismo, se encuentran una edificación propia para el área administrativa y varios hangares habilitados como talleres de ebanistería, mecánica, cerámica, talabartería, herrajería y zona agropecuaria; espacios de cocina, panadería y repostería; zonas de lavandería, baños, sauna y baño turco; salones de clase y de reunión terapéutica y psicosocial; zonas de atención siquiátrica, médica y odontológica; peluquería, y un pequeño espacio de aislamiento. Hay zonas verdes amplias y canchas deportivas equipadas. Todo esto enmarca la presencia de cuatro pabellones (véase Tabla 5) que dan cabida a cuatro grupos de niños y jóvenes para un total de aproximadamente de 350 internos masculinos, que es el cupo máximo de atención del centro, aunque el tope de ocupación oscila entre los 320 y 350 niños y jóvenes.

Tabla 5
Organización interna del centro El Redentor

Pabellón 1 El de los Chinches	Se trata de niños entre los 11 y 13 años de edad que hacen parte de pequeños ladronzuelos, raponeros, cosquilleros, términos empleados para identificar modalidades de apropiación de pertenencias ajenas. En ellos también se encuentran portadores de sustancias alucinógenas.
Pabellón 2 De Paso	Escenario donde se ubican los niños y jóvenes que deben ser sometidos por parte de las directivas del centro a observación con el fin de evaluar comportamientos psicosociales, psicomotores, para luego éstos rendir un informe dirigido al juez de menores que determina luego de su evaluación el tiempo de permanencia de los niños y jóvenes allí recluidos. Por este pabellón pasan indiscriminadamente todos los jóvenes y niños inmediatamente llegan al centro.
Pabellón 3 Niños entre los 14-18	Alberga niños y jóvenes contraventores e infractores de todo tipo de conductas delictivas: hurtos, porte y tráfico de estupefacientes, atentatorias contra el pudor sexuales, contra la vida y la integridad personal, seguridad del Estado, fe pública, etc.
Pabellón 4 Homicidas	Alberga niños y jóvenes que atentaron contra la vida de las personas.

Fuente: Centro El Redentor.

Hay unos 16 grupos formados, cada uno en principio con 21 jóvenes, acompañado por dos seguidores del equipo. Los menores llegan al establecimiento por decisión del juez de menores, pero son las directivas del centro las que determinan las actividades que deben desarrollar. Entre ellas se encuentran las propias del reglamento disciplinario, hora de levantarse (6:30 a. m), baños, desayuno, almuerzo, meriendas, dormida (7:30 p. m.), filas, actividades religiosas, lúdicas, pedagógicas, deportivas, etc. Cuando llegan, hay una primera fase de acogida, durante el cual conocen el centro y una segunda fase de acompañamiento, realizado por un equipo interdisciplinario que atiende a cada persona y hace un plan personal.

Su tiempo de permanencia lo determinan "el cumplimiento de logros". Dentro del proceso de inducción a que es sometido el niño y joven al ingresar al centro de reclusión, por parte del personal de psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, se le ilustra de manera clara y precisa

acerca de su nueva vida y se le explica que su desempeño es el condicionador de su tiempo de permanencia en el centro. Esto es lo que se denominan *logros*, que están referidos a metas en los campos de disciplina, deportes, educación, relaciones interpersonales e introspectivas, autoestima, crecimiento personal, preparación para la vida, para lo cual se pone a su disposición desde ese momento el personal profesional, que permanentemente lo acompañará. Al niño o joven se le indica que el aprovechamiento y uso de todo cuanto se pone a su disposición será informado periódicamente al juez, que evaluará 'sus logros' y decidirá su suerte, en cuanto al tiempo de permanencia en el centro. Es decir, es el niño o joven, quien con sus logros obtiene su libertad, en las modalidades descritas.

Los talleres, la panadería y la repostería, la cocina, la granja, la lavandería, la jardinería, la conservación y manutención general de las instalaciones, el aseo y la presentación física de los niños y menores dependen de ellos, y es una forma de 'obtener puntos' para sus logros. Esto es, los niños y jóvenes, de acuerdo con sus aptitudes, valores, capacidades y actitudes, se mueven dentro de las actividades que propone cada uno de los servicios ofertados.

El juez de menores evalúa cada caso basándose en indicadores de logros. De El Redentor pueden también salir a una institución semiabierta o de libertad asistida, como los llamados clubes amigo, de los cuales hay dos en cercanías de Bogotá (y otros cinco en el país), y que son también manejados por el ICBF. En estos centros se vigila a la vez los compromisos del joven y de la familia, basándose en un seguimiento individualizado. No obstante la buena oferta de instituciones abiertas, semiabiertas y cerradas de rehabilitación para jóvenes, los jueces dan la libertad en un tiempo más corto que el sugerido por los centros, aparentemente por la falta de cupos, que de todos modos afecta la situación en Bogotá. Los jueces también toman en cuenta los compromisos expresados por familiares para ayudar al joven, como un indicador de evaluación del caso, adicional al concepto elaborado por la Institución. Según el director de El Redentor, "se debe trabajar en la prevención a nivel de colegios; […] Es un campo donde nos gustaría cooperar con el sector Educativo del Distrito, porque es un campo donde el Distrito ha venido trabajando con energía y buenas ideas".

Los niños y jóvenes pueden permanecer en El Redentor un mínimo ocho meses y un máximo de tres años, pero el promedio está entre ocho y trece meses, tiempo considerado demasiado corto por la institución misma. Como ya se mencionó, solamente hay dos o tres policías desarmados en la entrada, así que cuando se presentan casos difíciles, como un intento de evasión, se busca solucionar el problema con un programa pedagógico, incluso con una etapa de reflexión, asistencia psicológica y trabajo terapéutico con el joven y su familia. En el último caso, cuando la familia debe venir desde lejos, hay posibilidad para alojarla en el centro.

Desafíos y logros

Lógico, hay fugas. Intentan saltar las mallas que más o menos tenemos acá y votarse al Río. Lo que pasa es que aunque esta institución puede ser de oro, no deja de ser una cárcel. Ninguno aquí ha venido por haber querido venir. Aunque sorprende a veces, pero entre estos jóvenes hay una gran ansiedad para ver la familia. Hay otros a los que les gustan las drogas, y aquí no las consiguen. También es por épocas. El período de Navidad es muy ansioso para estos jóvenes. O sea, no se fugan por mal tratamiento, pero por razones de ansiedad. De todos modos, aquí se trabaja también en la fase postinstitucional, para evaluar expectativas y prever desilusiones, abrirles inscripción en una escuela, y acompañarles en lo posible durante el primer año. El desafío grande es que el contexto del barrio y de los amigos al cual van a regresar no habrá cambiado. Asimismo, hay familias que son muy nocivas. Aquí las causas principales son la pobreza y la familia, ya que muchos vienen de hogares mal constituidos. Adicionalmente, aquí tenemos entre 7%0 y 80% de los jóvenes con problemas de uso de drogas, y en general de drogas baratas como bazuco y pegante. Ya que no sólo hay los que se fugan, sino también los que se nos devuelven por reincidencia. Y entre ellos hay los que roban para regresar aquí, ya que se acostumbraron a ir pasando por las instituciones. Mire, esto aquí es un trabajo de perseverancia. Esto no es para ponerlos lindos y descansar. Esto es para un replanteamiento de un plan de vida para cada uno de los jóvenes que están aquí, tarea muy tenaz en una sociedad de consumo como la nuestra. Uno debe animarse con *una* persona que ha logrado salirse del camino errado gracias al impacto del trabajo en esta institución. Nuestra comunidad religiosa está desde hace 113 años en este trabajo en el mundo. Además, este centro El Redentor, está muy solicitado internacionalmente, y han venido de Francia, Italia, Ecuador y Brasil, a tomarnos como por ejemplo. (Director del centro El Redentor, entrevista en diciembre de 2003)

Contiguo al centro El Redentor se encuentra ubicado el Centro de Reclusión de Mujeres Menores y Jóvenes Contraventoras e Infractoras, administrado por la misma comunidad religiosa. Se trata de instalaciones mucho más modernas, construidas a finales de los años noventa, cuando el ICBF, mediante contrato, decidió que la misma congregación asumiera el tratamiento de este grupo poblacional. Existen cuatro pabellones con una capacidad máxima de albergue de 150 mujeres y, en promedio alberga, 120 personas, cuenta en cada pabellón con áreas de cocina y lavandería atendida por las propias internas. Cuenta con áreas dedicadas a las artesanías, modistería, costura, cosmetología, peluquería, sauna, baño turco, aeróbicos, sala de teatro, canchas deportivas. Su programa está estructurado de manera muy similar al de El Redentor y su población enfrenta los mismos problemas: drogadicción, familias desintegradas y problemas con la justicia.

De acuerdo con los directivos, para las familias, en primera instancia, es menos aceptable tener una hija que un hijo en esta situación. Sin embargo, cuando los familiares visitan por la primera vez las instalaciones, quedan, en general y a pesar de todo, positivamente impresionados por la infraestructura y las condiciones administrativas y educativas de la institución. A tal punto que, en ocasiones, intentan hacer presión sobre la administración para que sus hijas puedan permanecer más tiempo en el centro.

13.6 Conclusiones

Este libro aborda las políticas de seguridad y convivencia en Bogotá en el período 1995-2003, para tratar de entender cómo han contribuido al mejoramiento de la seguridad ciudadana. Esto implica tomar en cuenta todos los eslabones de la oferta institucional, incluso el de la justicia punitiva. En este capítulo hemos descrito cómo el Distrito, a través la modernización de la Cárcel Distrital y la creación de la UPJ, ha intentado mejorar su oferta en este ámbito y cómo las administraciones de Mockus y de Peñalosa han puesto un gran interés en "dignificar la justicia punitiva", ofreciendo espacios, procedimientos eficientes y apoyo humano para aquellos que tienen que enfrentar una sanción judicial que les puede incluso privar de su libertad. Asimismo, hemos querido hacer

notar que las instituciones de sanción y protección para los menores infractores gestionadas por el ICBF (y no por el Distrito) son parte integral de la oferta en este campo.

Es evidente el servicio que presta la nueva figura de la UPJ. Primero, gracias a la prestación coordinada de servicios de las entidades que se encuentran en ella, la capacidad y el tiempo para solucionar la situación de una persona retenida ha mejorado notoriamente. Segundo, para el manejo de las contravenciones de Policía ha aumentado la capacidad policiva para evacuar casos de una manera más técnica y ordenada, lo cual contribuye a un mayor número de detenidos con órdenes de captura y no al azar, antes las autoridades no contaban con un espacio adecuado para sancionar aquellas conductas que no alcanzaban a tener el carácter de delitos.En efecto, mientras que en Bogotá, en 1997, de cada cien detenidos había diez por órdenes de captura, en el año 2000 había cincuenta por cada diez detenidos. Tercero, el procesamiento de los respectivos cargos y delitos de un retenido es hoy más eficiente y 'digno'. El nuevo enfoque se orienta a combinar la sanción de Policía (retención transitoria por 24 horas) con acciones de tipo pedagógico (talleres de divulgación y motivación), que contribuyen a prevenir los conflictos que alteran la seguridad y convivencia ciudadanas. Con ello se ejerce una acción preventiva frente al delito. Continúa siendo válida la inquietud sobre la necesidad de crear una o dos UPJ en otros sectores de la ciudad, con el propósito de evitar largos y demorados desplazamientos de retenidos a través de la ciudad y profesionalizar y agilizar los procesos administrativos de entrada y salida en la UPJ ya que son demorados por que no son automatizados.

También hemos mostrado cómo Bogotá modernizó de manera única y ejemplar la Cárcel Distrital, al eliminar problemas crónicos de hacinamiento, inseguridad e insalubridad y al crear una cárcel considerada entre las mejores en América Latina. Ésta conformó un régimen interno especial en armonía con la legislación nacional, en el cual se define su misión como una función social de intentar ayudar a los reclusos en el esfuerzo por interrumpir el ciclo de transgresiones a la ley, a través de un proceso de enseñanza de normas y valores.

Contar con una cárcel propia le permite a la Administración Distrital, en concordancia con los objetivos trazados en el Plan de Desarrollo

de la ciudad, garantizar que las personas antes de su paso por la cárcel, durante éste y después sean consideradas y tratadas como 'ciudadanos', a quienes tanto la Cárcel Distrital como las demás instituciones distritales les ofrezcan servicios para garantizar oportunidades de formación útiles para su futuro. La continuidad creativa entre las alcaldías de Mockus y de Peñalosa se hace evidente en este caso. Gracias a la decisión política de la primera administración de Mockus, el muy bien logrado proceso de construcción durante la administración de Peñalosa y la consolidación de una gestión moderna interna durante la segunda administración de Mockus, la transformación de la Cárcel Distrital ha sido radical, y la nueva institución se ha logrado posicionar como un modelo para las demás cárceles no solamente en Colombia, sino también en América Latina. De hecho, la cárcel recibe constantes visitas de alcaldes, gobernadores y expertos nacionales e internacionales. Lo anterior ha permitido manejar de manera adecuada el último eslabón de la cadena de justicia, relacionado con las medidas de aseguramiento de los presuntos infractores de la ley penal, y hacerlo coherente con la oferta de otros programas, como los desarrollados por el Idipron y el DABS (descritos en el Capítulo 10).

Este capítulo también deja en claro que Bogotá cuenta con una buena oferta de centros especiales de rehabilitación y resocialización para menores sindicados o en proceso de judicialización. Aunque estos centros son operados por entidades privadas contratadas por el ICBF, razón por la cual el Distrito no puede intervenir directamente sobre ellas, puede afirmarse que las administraciones de Mockus y Peñalosa han complementado la cadena de oferta en este campo, a través de una aproximación preventiva desarrollada por los programas distritales de asistencia a población en riesgo, en particular la asistencia al segmento de jóvenes en riesgo, desarrollados por el DABS, el Idipron, Misión Bogotá y Vida Sagrada.

Basándose en estas consideraciones, puede decirse que la buena cobertura y la calidad de servicios ofrecidos en este ámbito, los cuales parecen ser notoriamente mejores en Bogotá que en otras ciudades del país, constituye un factor determinante frente a la mejora de la seguridad ciudadana, ya que jóvenes que han incurrido en crímenes graves sin ser atendidos institucionalmente pueden estar sometidos a grandes riesgos de reincidencia y pueden perturbar de forma grave la vida social en

sus entornos directos o, incluso, provocar, como reacción a su comportamiento, acciones violentas de venganza o de 'limpieza social'

Queda abierto el debate en torno a la oportunidad para que la Administración Distrital de Bogotá intervenga de alguna forma en los servicios prestados por las cárceles Modelo y La Picota, así como por el reclusorio de mujeres de El Buen Pastor, al menos en lo que tiene que ver con los reclusos con domicilio principal en Bogotá. Aunque son instituciones manejadas desde el ámbito nacional por el Inpec, podría haber una mayor coordinación con la Alcaldía Mayor, a través de su secretario de gobierno, para prestar asesoría, capacitación y apoyo a reclusos que están a punto de cumplir su sanción y, por lo tanto, de regresar a la sociedad.

Notas capítulo 13

1 El derecho criminal, llamado así en otros países, recibe el nombre de derecho penal en Colombia.

2 Delito y contravención penal son del mismo tenor en la legislación penal colombiana y la investigación y acusación de éstas corresponde, desde 1991, a la Fiscalía General de la Nación.

3 Ley 95 de 1936 y que entró en vigencia el 1º de julio de 1938.

4 Ley 94 de 1938. La comisión redactora del Estatuto tomó como base el código italiano de Rocco y el proyecto de Ferri de 1921. El gobierno ordenó pasar el Proyecto a la Academia Colombiana de la Lengua y a la comisión de asuntos penales y penitenciarios para que indicara las modificaciones convenientes. Acogidas las modificaciones, se publicó en el *Diario Oficial,* No. 23320, del 20 de septiembre de 1936.

5 El Código de 1936, siguiendo la *legislación italiana*.hizo una división bipartita en delitos y contravenciones. En cuanto a las diferencias, pueden señalarse: en las contravenciones la simple acción u omisión hace responsable al agente, lo que no acaece en los delitos; la ignorancia de que el hecho esté prohibido sólo puede alegarse en las contravenciones y no en los delitos; de los delitos conoce la justicia penal y de las contravenciones la Policía; todo lo cual conduce a concluir que las contravenciones son ilícitos de menor importancia que se reprimen para la guarda del orden interno y con miras más preventivas que represivas.

6 Ley 83 de 1946.

7 El Código de Procedimiento Penal prevé una captura facultativa por parte de los fiscales, que asegure la presencia del inculpado en la indagatoria. El artículo 341 observa la privación de la libertad para resolver situación jurídica, labor que también puede cumplir la Fiscalía. A continuación se debe definir la situación jurídica (artículo 354) del implicado mediante medida de aseguramiento o libertad inmediata. Estas medidas de aseguramiento se fundamentan en la existencia de un "indicio grave de responsabilidad" y pueden ser dictada por los fiscales que llevan los procesos. Dentro de las medidas de aseguramiento se define la detención preventiva, la cual priva de la libertad al implicado sin haberse emitido una sentencia condenatoria por parte del juez penal (artículo 355).

8 Es importante resaltar que en Colombia sólo existe la UPJ de Bogotá, a la que se alude en este capítulo.

[9] En el pabellón de contraventores hombres se ha destinado una celda especial para aquellos ciudadanos que difieren, por sus características socioeconómicas, del resto de la población que se encuentra en la UPJ (habitantes de la calle).

[10] Véase el Plan Maestro para Equipamientos en Seguridad ciudadana, Defensa y Justicia. Decreto 503 del 30 de diciembre de 2003.

[11] Teniendo en cuenta que la mayor parte de la población que llega a la UPJ está compuesta por habitantes de calle, el programa Misión Bogotá apoya el área de trabajo social con la presencia de dos guías cívicos, que realizan diferentes labores con los habitantes de calle detenidos. De igual forma, el área de trabajo social ha logrado establecer excelentes relaciones con fundaciones y ONG que donan alimentos y mudas de ropa. Asimismo, se realizan talleres con los vendedores ambulantes sobre las normas que reglamentan la utilización del espacio público, con mujeres prostitutas acerca del Decreto 188 de 2002 que reglamenta las zonas de tolerancia.

[12] Para una visión sintética de las propuestas de solución en infraestructura y gestión se puede consultar el documento CONPES 3086 de 2000 sobre ampliación de la infraestructura penitenciaria y carcelaria, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 14 de julio de 2002.

[13] *Ibid.*

[14] Decreto 2737 de 1989.

[15] Acuerdo 19 de 1994, Concejo de Bogotá, Artículo 1°. "Créase, dependiente de la Secretaría de Gobierno, la Cárcel Municipal de Bogotá para los detenidos y presos que debe sostener el Municipio según las leyes, decretos y contratos vigentes o los que rijan en lo futuro".

[16] Tal como se describió en otros capítulos, este plan tuvo como propósito principal la reducción de la delincuencia, con el fortalecimiento de la capacidad institucional de la Policía, y algunos organismos de justicia, el mejoramiento de la convivencia mediante la resolución pacífica de conflictos, el fomento del uso del espacio público mediante la realización de eventos culturales y la promoción de una imagen más positiva de la ciudad a través de campañas y eventos de gran impacto.

[17] Entrevista con Héctor Riveros, secretario de Gobierno Distrital (1998-2000) durante administración de Peñalosa.

[18] Decreto 368 de 2001, expedido por el alcalde mayor, y en concordancia con la Ley 489 de 1989.

[19] A partir del 19 de agosto de 1993, con la expedición del Código Penitenciario y Carcelario (Ley 65), y la respectiva reforma del Sistema Penitenciario y Carcelario, los establecimientos del orden territorial se destinaron para recluir preventivamente personas privadas de la libertad por orden de las autoridades competentes.

[20] Hasta el 31 de enero de 1992 existió en la cárcel del distrito judicial Modelo un patio de menores llamado también los Chinches o Pabellón Décimo. En la cárcel de reclusión de mujeres el Buen Pastor también existió un anexo para menores de edad. También en La Picota.

[21] Decreto 2737 de 1989.

[22] Código del Menor, artículo 204.

[23] *Ibid.,* artículo 207.

[24] Este personal también tiene bajo su responsabilidad el centro de reclusión de mujeres menores y jóvenes contraventoras e infractoras, al cual nos referiremos más adelante.

Capítulo 14

ENFRENTANDO EL TERRORISMO EN BOGOTÁ: ESTRATEGIAS ANTITERRORISMO Y RESISTENCIA CIVIL

Alcalde Mockus con chaleco antibalas. Fuente Archivo El Tiempo, 2002.

La sociedad colombiana no será viable si permitimos que ciertas empresas económicas y políticas se sigan construyendo mediante el uso de medios ilícitos y criminales como el narcotráfico, la corrupción, la depredación y el terrorismo

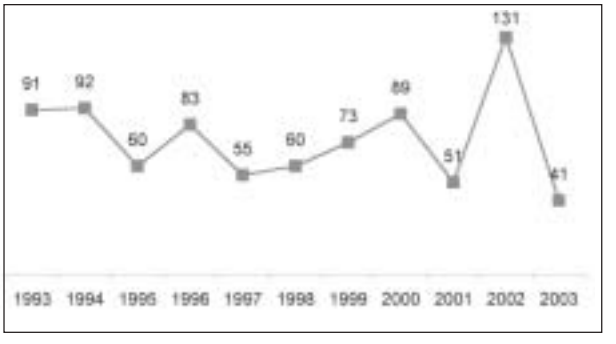
ANTANAS MOCKUS, 2002

En este capítulo se hace un breve resumen de la historia reciente del terrorismo en Bogotá y de las estrategias desarrolladas para neutralizar sus riesgos, poniendo particular atención al papel del Ejército y la Policía Metropolitana y a la innovadora campaña de resistencia civil promovida por el alcalde Mockus durante su última administración (2001-2003). Mientras que en los demás capítulos de este libro la realidad del resto del país aparece en ocasiones muy distante, en este capítulo queremos recordar que las políticas de seguridad en Bogotá siguen teniendo una fuerte relación con la crisis de seguridad doméstica por la que atraviesa el país, en particular términos de la violencia e inseguridad que generan los grupos armados ilegales con sus acciones de terror.

Bogotá ha sido, desde la segunda mitad de los años ochenta, teatro de graves atentados terroristas perpetrados por grupos de guerrilleros, carteles de droga, grupos paramilitares, así como por milicias y bandas del crimen organizado relacionadas de una u otra manera con los anteriores. De los grupos armados ilegales que actuaron durante el período 1995-2003 en Bogotá, los de mayor importancia fueron las FARC (guerrilla de izquierda) y, más recientemente el Frente Capital y el Frente República de la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), grupo de extrema derecha creado como reacción contra la acción de las guerrillas izquierdistas. El Frente República es parte de las Autodefensas del Casanare, y actúa en la ciudad desde finales de los años noventa; el Frente Capital hace parte del Bloque Centauros de las AUC, y opera desde inicios de 2001 en la ciudad. En la región del Sumapaz -aquí concebida en términos más amplios que la localidad Sumapaz *per se*- también actúa el Frente Campesino por el Sumapaz, perteneciente a las Autodefensas de Cundinamarca o Bloque Sumapaz, el cual tiene como objetivo arrebatarle a las FARC este importante corredor estratégico, al igual que asumir el control político y social de esta zona.

Tanto las FARC como los grupos de autodefensa están esencialmente asentados en zonas rurales del departamento Cundinamarca y operan a través de milicias o redes de apoyo en la ciudad.

Gráfico 1
Actos terroristas ocurridos en Bogotá 1993-2003



Fuente: Secretaría de Gobierno. Ver gráfica de excel

Es cierto que otras ciudades grandes, como Medellín, Cali y ciudades intermedias como Barrancabermeja, Apartadó, Buenaventura y Santander de Quilichao, así como centenares de municipios pequeños y sus zonas rurales, muchas veces han confrontado olas de terrorismo más fuertes que en Bogotá. El número de hechos terroristas reportados desde 1993 en la ciudad corresponde al 3% de los hechos que ocurren en el país, correspondiendo la población de Bogotá al 13% del país. Sin embargo, como se explicó también en el Capítulo 3, por ser la capital, los terroristas encuentran objetivos más espectaculares en Bogotá, ya que hay mayor presencia de líderes políticos, cívicos, empresariales y representantes del cuerpo diplomático, así como edificios sede del poder institucional. Por esta razón los grupos violentos que quieren dirigir sus acciones terroristas contra figuras o instituciones representativas de la vida política y social del país, para tener mayor impacto, ven en Bogotá su mejor oportunidad.Evidencia del especial interés que Bogotá despierta en quienes planean y ejecutan actos de terrorismo, fue la serie de atentados y crímenes llevados a cabo en Bogotá, desde mediados de los

años ochenta, a grandes personajes de la política y a la infraestructura estatal y pública. Entre los actos terroristas de mayor impacto figuran el asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla en 1984, del director del periódico El Espectador, Guillermo Cano en 1989, del candidato presidencial por el movimiento político "Nuevo Liberalismo", Luis Carlos Galán en 1989, así como la violenta toma del Palacio de Justicia por parte del grupo guerrillero M-19 y su consecuente desalojo a la fuerza por parte del Ejército en 1985, dejando un total de más de 100 muertos, entre ellos 7 de los 12 miembros de la Corte Suprema de Justicia. Otros actos terroristas ocurridos en Bogotá que tuvieron un enorme impacto sobre la ciudad y ya fueron mencionados en el capítulo 2.

La gráfica 1 muestra los 826 actos de terrorismo ocurridos desde 1993 hasta 2003 en Bogotá, mientrás que la tabla 1 las muestra discriminados por autores.[1] Estos atentados dejaron unos 150 muertos y unos 800 heridos. Los actos terroristas más típicos son los realizados a través de petardos, cargas de dinamita, granadas, incendios y papas explosivas.

Como se alcanza a ver en el gráfico 2 la gran mayoría de las víctimas de estos actos terroristas fueron civiles (592 heridos, y 54 muertos), seguidos por policías (94 heridos, 40 muertos) y militares (24 heridos y 7 muertos). Los terroristas mismos sufrieron 15 heridos y 9 muertos.

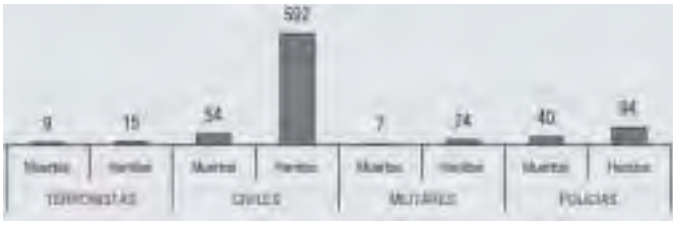
Tabla 1
Actos de terrorismo en Bogotá D. C. 1993 a septiembre de 2001 por años y autores

Año	Autodefensas Unidas de Colombia AUC	Coordinadora Nacional Guerrillera Simón Bolívar CNGS	Desco-nocido	ELN	FARC	M-19	TOTAL
1993		1	54	32	4		**91**
1994		2	52	9	29		**92**
1995			43	6	11		**60**
1996			53	17	13		**83**
1997			43	6	6		**55**
1998			51	2	6	1	**60**
1999			70	2	1		**73**

2000			79	5	5		**89**
2001*	1		41		2		**44**

Fuente: Policía Nacional Judicial - Centro de Investigaciones Criminológicas, CIC
* Información Año 2001 hasta julio

Gráfica 2
Víctimas de hechos terroristas entre 1993 y junio de 2001 en Bogotá



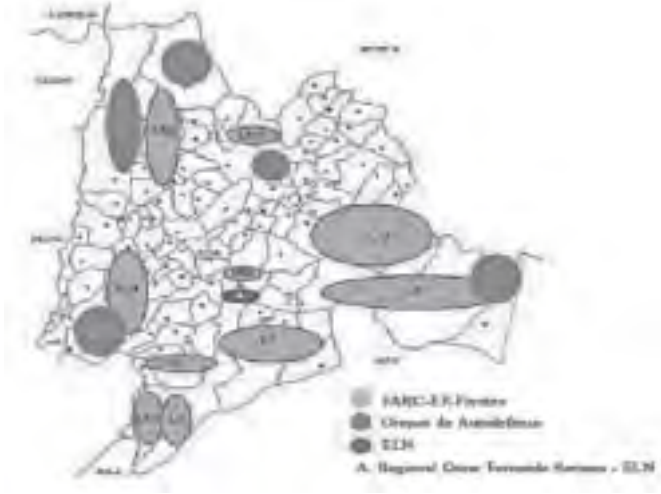
Fuente**:** Alcaldía Mayor de Bogotá Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Observatorio de violencia y delincuencia de Bogotá.

4.1 Estrategias urbanas de las FARC sobre Bogotá

Las FARC-EP han tenido presencia, a través de algunos de sus frentes, en el departamento de Cundinamarca desde sus inicios, a mediados de los años sesenta, en particular en la región de Sumapaz, conocido centro de acción de la guerrilla liberal en los años de la Violencia (1948-1953), donde las FARC encuentran sus raíces históricas. A partir de los años noventa este grupo ha experimentado una notable expansión de frentes en el departamento, creando una especie de cerco sobre Bogotá, lo cual se venía anunciando desde la VII Conferencia Nacional Guerrillera en 1982[2] y la VIII Conferencia Nacional de las FARC en 1993 donde se habló en términos de la necesidad de urbanizar el conflicto.[3] Dentro de los factores que pueden haber contribuido a esta situación de expansión se pueden destacar aquellos de carácter logístico como la facilidad de financiar sus frentes por medio del secuestro y la extorsión, por ser una zona donde se desarrolla una importante actividad económica y se presenta una alta concentración de riqueza; buenas condiciones de comunicación (hacia el interior, sur y los Llanos Orientales), así como de aprovisionamiento. Por otra parte factores políticos a través de demostraciones de

fuerza en el escenario de Bogotá, con un elevado efecto de perturbación al tener un impacto en los circuitos políticos, económicos e internacionales del país, con bases de apoyo operacional en cercanías de la ciudad.[4] Según informaciones de inteligencia, las FARC operan en aproximadamente el 60% del territorio de Cundinamarca, a través de una serie de frentes rurales, la columna "Che Guevara" conformada por miembros de varios frentes, el frente Ballén que sirve de apoyo a otros varios frentes, y tres frentes móviles –el Manuela Beltrán, el Policarpa Salavarrieta y el Abelardo Romero–. De los frentes rurales el 22 y 42 particularmente hacen presencia directa en la Sabana de Bogotá.[5] En ciertas ocasiones la columna móvil Teofilo Forero, conocida como la fuerza especial de las FARC, envía algunos de sus miembros a Cundinamarca y Bogotá a realizar determinadas acciones armadas. Asimismo, en Bogotá se encuentran milicias reclutadas por las FARC y organizadas como: Comandos Urbanos, Uniones Solidarias Clandestinas y la Red Urbana Antonio Nariño (RUAN) que en general operan de manera clandestina a partir de "safe-houses" (casas en zonas residenciales).

Ilustración 3
Mapa de Localización de los Grupos Guerrilleros y Autodefensas en Cundinamarca



La estrategia de las FARC en cercanías de Bogotá consiste en hacer crecer sus frentes rurales en el departamento de Cundinamarca, a través de la obtención de recursos por medio del secuestro, la extorsión y el cobro de un "impuesto revolucionario" a las empresas e individuos adinerados de Bogotá y la sabana de Bogotá. Con base en estas estrategias las FARC pretenden formar una tenaza alrededor de la ciudad, con el objetivo de realizar acciones puntuales y contundentes en está o en sus municipios aledaños con el apoyo de las milicias urbanas. Estas acciones toman la forma de ataques a la infraestructura militar, vial, estatal y de servicios públicos, o secuestros para después replegarse hacia las zonas rurales. Esta estrategia se explica ante la imposibilidad para las FARC de establecerse y tomar control territorial en esta zona del país con fuerte presencia de la fuerza pública en zonas rurales (como Sumapaz) y zonas urbanas. A esto se suman características geográficas de la ciudad y de sus entradas, lo cual también explica las escasas posibilidades de realizar operaciones sostenidas en la capital, a diferencia de los atentados terroristas aislados.

En Bogotá han existido varias formas de milicias urbanas relacionadas con grupos armados ilegales desde los años sesenta,[6] sin embargo, los orígenes de las milicias urbanas de las FARC parecen remontarse a 1984, año en el cual el gobierno del entonces presidente Belisario Betancur llevaba a cabo negociaciones de paz con el desmovilizado grupo guerrillero M-19, negociaciones en las que se pactó la creación de campamentos de paz en algunos barrios de la localidad de Ciudad Bolívar, como también en barrios de las ciudades de Cali y Medellín. En realidad, estos campamentos de paz fueron utilizados por el M-19 para reclutar jóvenes para la lucha armada. Estas células del M-19 mantenían contacto con el frente Ricardo Franco de las FARC el cual también tenía interés en crear una guerrilla urbana.[7] Una vez desmovilizado el M-19 en 1990, luego de firmar la paz con el gobierno del entonces presidente César Gaviria, las FARC coparon los barrios periféricos de la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá donde el M-19 había montado sus redes de apoyo, retomando en parte las estructuras creadas por dicho grupo. Las milicias de las FARC se implantaron también en algunos sectores de las localidades de Bosa, Kennedy y Usme, en un esfuerzo por consolidar su presencia en Bogotá, creando una organización que llegaría a conocerse como la Red Urbana Antonio Nariño (RUAN).[8]

Las milicias urbanas pretenden ser un enlace y un soporte logístico para los frentes rurales; son además responsables de conseguir provisiones, medicamentos, vestuario, radios de comunicación, armamento y municiones. Realizan reclutamiento de jóvenes, secuestros, ataques a puestos de Policía, labores de inteligencia, acciones de "limpieza social" –término utilizado para referirse a la eliminación violenta de ladrones, drogadictos y otras personas consideradas "indeseables" o "desechables"–, cuidan sus heridos y adelantan proselitismo y propaganda política en algunos barrios marginales en la periferia de la ciudad. En algunas ocasiones tienen alianzas con grupos de delincuencia común particularmente con pandillas, para coordinar acciones o negocios, incluso tráfico de secuestrados que son capturados por grupos de delincuencia organizada en la ciudad (por iniciativa propia o solicitud de la guerrilla) y luego desplazados a zonas rurales. También realizan acciones de boleteo y extorsión, y aplican "impuestos" que cobran a los comerciantes y transportadores de la ciudad que quieren pasar por zonas rurales con presencia de las FARC, sin ser molestados.[9]

Adicionalmente a las milicias, y para no depender exclusivamente de ellas, las FARC también se han dedicado a crear redes de inteligencia que operan en zonas específicas de la ciudad y realizan acciones de inteligencia para montar operaciones terroristas de tipo comando o la entrada a Bogotá de pequeños grupos guerrilleros, pertenecientes a frentes rurales. Estas redes están compuestas por personas altamente comprometidas con el movimiento guerrillero, que llevan una vida aparentemente normal, las cuales desde su profesión u oficio realizan labores de inteligencia.[10]

Con base en estas formas de operar, hay evidencia de que las FARC han logrado hacer presencia, a finales del siglo XX y comienzo del siglo XIX, en algunos barrios periféricos de las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Kennedy, Santa Fe, Usaquén, San Cristóbal y en la zona rural de la localidad de Sumapaz. Sin embargo, el número de hombres de las FARC en Bogotá no es muy alto, dados los riesgos y la falta de apoyo o simpatía entre la población de las zonas ya mencionadas, donde deben operar clandestinamente para no ser denunciados. La reciente mejora en la capacidad de inteligencia de las fuerzas de seguridad del Estado y los frecuentes operativos de éstas en contra de las milicias en Bogotá han

permitido la captura de varios de sus miembros y el decomiso de armamento, explosivos y propaganda subversiva durante el período 1995-2003.

Como se puede ver en Tabla 1, los actos terroristas claramente atribuibles a las FARC en Bogotá tuvieron un auge en 1994, mientras que a partir de 1995 éstos descendieron sistemáticamente hasta el 2001, manteniendo un promedio de cerca de seis eventos por año. Los actos terroristas realmente cometidos por las FARC pudieron ser más de los indicados en esta gráfica, ya que del total de acciones terroristas sucedidas entre 1993-2003, el 60% no fueron atribuidos a grupo alguno o se desconoce su autor. Los actos terroristas atribuidos a las FARC representan juntas con las atribuidas al ELN de lejos la mayor parte de las acciones terroristas identificadas por el autor.

En 2001 las FARC, específicamente la RUAN, mostraron su capacidad de realizar operaciones tipo comando en la ciudad, con el ataque a la Cárcel de la Picota, en la cual lograron liberar a 98 reclusos entre guerrilleros y delincuentes comunes. Tal vez inspiradas por el resultado de esta acción, en el 2002 las FARC lanzaron a través de sus frentes rurales ubicados en Cundinamarca, la columna móvil Teofilo Forero y la RUAN, una ofensiva contra la ciudad y sus alrededores de una magnitud desconocida hasta entonces, evidenciándose así su interés estratégico de urbanizar el conflicto armado por medio de actos de terrorismo, sabotajes, ataques a entidades militares y estatales, secuestros, entre otras. Dentro de esta ofensiva, la infraestructura de interconexión eléctrica que conduce energía a Bogotá fue atacada a través de la repetida explosión de bombas en las torres de Energía. Las FARC también orquestaron un atentado con explosivos contra una válvula del embalse de agua en la represa de Chingaza, el cual fracasó, pero en caso de haber tenido éxito, hubiera resultado en decenas de ciudadanos muertos por la avalancha causada por la ruptura de los muros de contención.. En cuanto a la infraestructura vial, a través de operativos preventivos se logró evitar una serie de ataques con bombas a los puentes de Boquerón, Sisga y Chipaque, los cuales hubieran incomunicado a la ciudad por vía terrestre con el oriente, norte y el sur occidente del país. También se logró evitar un ataque al Portal de Usme del sistema “Transmilenio” con cilindros bomba llenos de gas y esquirlas, aunque infortunadamente fueron atacados cuatro buses de este sistema con bombas incendiarias.

De la misma manera, en 2002, entidades estatales fueron blanco de ataques o amenazas. La Casa de Nariño (Palacio Presidencial) y la Escuela Militar de Cadetes José María Córdoba fueron blanco de morteros, el día de la posesión del Presidente Álvaro Uribe. El ataque al palacio presidencial dejó 21 personas muertas debido a que los "rockets" lanzados no dieron en su blanco y al desviarse asesinaron personas inocentes. La sede de la Policía Metropolitana de Bogotá fue atacada con un carro bomba que le causo la muerte a dos personas. La Fiscalía General de la Nación fue atacada con morteros lanzados desde la Universidad Nacional. Un Centro de Atención Inmediata (CAI) de la Policía fue blanco de un carro bomba en el barrio Normandía. En otro lugar un cadáver con una bomba camuflada dejó como resultado dos policías muertos. El entonces presidente del Senado Germán Vargas Lleras resultó herido con un libro bomba. Los alcaldes locales y ediles de la ciudad fueron amenazados de muerte si no renunciaban a sus cargos, y dos alcaldías locales, Usaquén y Puente Aranda, fueron atacadas con petardos. Un camión que llevaba policías bachilleres fue atacado dejando un policía muerto; de otro lado las autoridades frustraron un ataque con un carro bomba al Hospital Militar. El canal de televisión Caracol fue atacado con un carro bomba y el canal RCN con un cohete M-72 antitanque. Otros ataques se dirigieron a la infraestructura y a la población civil, entre ellos una bicicleta bomba a un restaurante cercano a la Estación Sexta de Policía que causó la muerte de cinco policías y una menor de edad, un maletín bomba en el piso treinta de las Residencias Tequendama, que dejó una serie de heridos que estaban cenando en el lugar. También hubo tres petardos en el centro de la ciudad, que al parecer estaban destinados a distraer a las autoridades de un ataque con un carro cargado con tres cilindros bomba, ubicado a tan sólo dos cuadras del Batallón Guardia Presidencial y la Casa de Nariño (Palacio Presidencial), que resultaría fallido. Hubo también un carro bomba en el barrio Restrepo, y un ataque con granadas a dos bares en la Zona Rosa, que causo la muerte de un estudiante, aunque al parecer el atentado iba dirigido contra ciudadanos estadounidenses allí reunidos. El ataque con carro bomba al Club el Nogal –edificio de mucha tradición sobre la avenida séptima en el norte de Bogotá–, causó la muerte de 36 personas y destruyó buena parte del edificio. Toda esta serie de acontecimientos influyó de forma significa-

tiva en la sensación de inseguridad y vulnerabilidad dentro de la ciudadanía, debido al miedo generado por los mismos.

14.2 Los grupos de autodefensa en el Distrito Capital

El objetivo de los frentes de las autodefensas que actúan en la ciudad desde finales de los años noventa, es supuestamente el de neutralizar a la guerrilla y a sus colaboradores en los sectores de la ciudad donde tienen influencia, así como de la localidad rural del Sumapaz. Los frentes de las autodefensas, igual que los de las FARC, reclutan jóvenes y pandillas para sus organizaciones, hacen "limpieza social" para legitimar su presencia frente a la población local, e intentan interceptar el abastecimiento de material de intendencia y de guerra para los frentes rurales de las FARC.[11] También se han establecido en sectores de las zonas industriales y comerciales de Bogotá y en partes de las localidades de Kennedy, Mártires y Puente Aranda, con el fin de buscar recursos a través de contribuciones, extorsiones y "vacunas" (modalidad de extorsión) a los empresarios, comerciantes y transportadores de éstos sectores, a los cuales reciben en oficinas clandestinas que han montado en la ciudad.[12]

Los frentes de las autodefensas han presentado a su vez conflictos internos, particularmente dos grupos. Ambos grupos convivieron pacíficamente hasta el año 2002, cuando se desató una guerra interna entre las autodefensas del Bloque Centauros y las Autodefensas del Casanare por el control territorial de las zonas rurales de los departamentos de Casanare, Meta y Vichada, la cual se trasladó a las facciones de los mismos que operan en Bogotá. Esto ha provocado la muerte de miembros y colaboradores de ambos bandos en la ciudad. Tales asesinatos preocupan a las autoridades, ya que corresponden a lógicas sobre las cuales el distrito difícilmente ha logrado intervenir. En 2003 un carro bomba que explotó en el centro comercial Sanandresito –ubicado en una zona comercial en la localidad de Puente Aranda y especializado en productos de contrabando–, causó la muerte a seis personas, habiendo sido atribuido a la guerra entre éstos dos grupos.[13]

El Frente Capital ha venido consolidándose desde el año 2000 como una estructura de finanzas del Bloque Centauros, cuyo propósito sería el

de fortalecer y posicionar a sus integrantes en localidades de alta injerencia subversiva como Ciudad Bolívar, Soacha, Bosa y Suba. En 2002, bajo el mando de Miguel Arroyave Ruiz –quien fue asesinado en 2004 en el Meta, cuando regresaba de una visita a la mesa de negociación gobierno-AUC en Santa Fe de Ralito (Córdoba)– contaba aproximadamente con 120 hombres encargados de realizar labores de inteligencia y penetración en puntos estratégicos de la ciudad de Bogotá. El objetivo era aumentar integrantes hasta 400 aproximadamente, encargados de realizar sicariato y cobro de extorsiones a comerciantes, en las zonas Comerciales de los San Andresitos de la 38, San José y los frigoríficos San Martín y Guadalupe.

14.3 Criminalidad organizada en la ciudad

Por mucho tiempo, en Colombia, los fenómenos de violencia han sido identificados más por el carácter ideológico del actor, que por la lógica criminal misma de las actuaciones de dichos actores. Ha costado tiempo y trabajo poder hablar de los narcotraficantes, en términos de crimen organizado; de la guerrilla, en términos de terrorismo, y, finalmente, de la violencia en términos de terror. La resistencia al uso de conceptos más técnicos se da por lo menos bajo dos modalidades: primera, el uso de un concepto como "criminalidad organizada" es considerado por algunos como una interpretación apolítica, que no toma en cuenta las causas de los fenómenos. Segunda, hay quienes opinan que aplicar conceptos como criminalidad organizada y terrorismo, estigmatiza fenómenos y actores, limitando las opciones para intervenir sobre ellos. También se podría argumentar, sin embargo, que la resistencia al uso de este tipo de nociones proviene de una falta de conceptualización de los problemas en términos criminológicos. Como ya hemos explicado (véase Capítulo 3) la introducción de una conceptualización criminológica en Colombia, ha sido tardía y paradójicamente propuesta por un centro de estudios económicos (el CEDE de la Universidad de Los Andes), por falta de interés en otros ámbitos académicos, situación que ha variado poco hasta hoy (2003).

No sorprende entonces que aparte de la Policía, es el CEDE el que ha ayudado a la alcaldía de Bogotá a pensar el problema de las "estruc-

turas criminales" y a repensar temas como guerrilla, paramilitares y sus respectivas redes y milicias implantadas en la ciudad, en términos de de criminalidad organizada. El estudio *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá* mostró, para el período 1997-1999, que "en los pocos focos con alta incidencia de violencia organizada, también es alto el grado de riñas que resultan fatales, así como de homicidios "misteriosos" (los que no se logra aclarar)".[14] Desarticular estructuras criminales, termina siendo un trabajo en buena parte similar al de desarticular estructuras terroristas –suelen coincidir en el terreno–. En este sentido, políticas contra el crimen organizado tienen relación estrecha con políticas antiterroristas y con políticas de reducción de otros delitos de mayor impacto. Estas políticas de focalización de zonas calientes (de alta confrontación) son acordadas por lo general en el seno del Consejo de Seguridad. Durante la segunda administración de Mockus se fortaleció el proceso de recolección de información sobre estructuras criminales en la ciudad, con una mejoría en la cooperación entre entidades de inteligencia (Policía, DAS, CTI de la fiscalía).[15]

Una vez que la Policía y demás instituciones han desarticulado estructuras criminales y recuperado control y vigilancia sobre zonas críticas –lo que según el CEDE debe ser una prioridad constante, cuya efectividad en general se reflejará en una reducción en el número de homicidios y otros crímenes de impacto mayor en la respectiva zona– es más fácil hacer llegar y consolidar lógicas de prevención, con base en campañas e instrumentos como los Frentes de Seguridad Local (FSL).

14.4 La quinta división del Ejército

En diciembre de 1995, el Ministerio de Defensa Nacional activó la Quinta División del Ejército con sede en la ciudad de Bogotá, con el objetivo de agrupar todas las unidades militares existentes en el centro del país y así combatir el accionar de los diferentes grupos armados que actúan en su jurisdicción. Esta División cuenta con alrededor de 25,000 hombres y está conformada por tres brigadas, la Primera Brigada ubicada en el departamento de Boyacá, la Sexta Brigada ubicada en el departamento del Tolima y la Decimotercera Brigada, la cual opera en Cundinamarca y cuenta con 15 unidades militares. La V División fue creada para asumir

la responsabilidad de mantener el control del orden público en el departamento y en el Distrito Capital, buscando garantizar el funcionamiento del centro económico, político y social del país.[16]

La V División ha desarrollado diversas operaciones buscando neutralizar las pretensiones de la guerrilla sobre Bogotá, al igual que bloquear los corredores estratégicos de sus áreas de influencia hacia esta ciudad. Entre las acciones más destacadas se encuentran las operaciones "Aniquilador I y II", las cuales se llevaron a cabo mientras aún estaban vigentes los diálogos de paz entre el gobierno del ex presidente Andrés Pastrana y la guerrilla de las FARC, y era alcalde de Bogotá Enrique Peñalosa. Estas operaciones buscaban la ocupación, registro y control militar del Parque Nacional del Sumapaz,[17] el cual era un corredor entre la antigua zona de distensión (zona desmilitarizada por el Gobierno del Presidente Pastrana 1998-2002, para facilitar diálogos de paz con las FARC) y la periferia de Bogotá, por donde la guerrilla movilizaba sus cuadrillas y transportaba explosivos, armas, personas secuestradas y provisiones, al tiempo que se ubicaban algunos de los campamentos de los frentes 51, 52, 55, 26 y 17 de las FARC.

A finales del año 2000, al terminar estas operaciones, se construyó y se puso en operación el primer batallón de alta montaña de Colombia, ubicado a 3.710 metros de altura dentro del Parque Natural del Sumapaz, en el mismo sitio donde antes estaba ubicado un campamento guerrillero, lo cual ha permitido controlar los corredores de movilidad de la guerrilla y desplazar las cuadrillas que allí estaban ubicadas.

Otra operación que viene adelantándose desde el año 2001 con la participación activa de la Decimotercera Brigada, ante el riesgo de una probable incursión de la guerrilla a Bogotá o cualquier otro tipo de acción armada, es el "Plan Candado" que consiste en mantener presencia permanente de la fuerza pública en puntos estratégicos de los municipios cercanos a Bogotá, con el fin de patrullar y vigilar las vías de acceso a la capital, para evitar retenes, secuestros y sabotajes en las carreteras y la entrada de armamento o explosivos a la ciudad.

Por último, la operación "Libertad Uno" la cual se desarrolló desde el año 2003 hasta comienzos de 2004 en toda Cundinamarca bajo el mando de la V Brigada. Ésta logró contrarrestar distintas acciones armadas que las FARC tenían planeadas contra Bogotá y con las cuales

buscaban desestabilizar el centro del país, al desarticular casi por completo o replegar las columnas guerrilleras que tenían como misión cercar a Bogotá. Dentro de esta operación también se golpearon los grupos de autodefensa que actúan en el departamento.

Las distintas operaciones realizadas por el Ejército evitaron diversas acciones armadas en Bogotá por parte de los actores armados ilegales, como: ataques a sedes del Estado, actos de terrorismo y sabotaje, bloqueo en vías de acceso a la ciudad, secuestros, entre otras, lo cual ha favorecido una mejor percepción de seguridad por parte de los ciudadanos y que se disminuyan los índices de violencia en la ciudad.

En la localidad de Sumapaz –única exclusivamente rural de Bogotá–, al igual que en otras zonas rurales del país, el progresivo fortalecimiento y el incremento operativo de las fuerzas armadas, han venido cambiado el balance de fuerzas. En la zona de Sumapaz ha sido particularmente relevante la llegada de una base de alta montaña. Con ésta, la "colonización" de la zona por parte de los actores armados con base en amenazas ha ido derrumbándose, no sin traducirse también en hechos violentos o desplazamientos de la población rural hacia la ciudad, por temor a venganzas. La inseguridad y las tensiones se han traducido en algunos desafíos para el proceso de elección de ediles en las juntas administradoras locales y en dificultades para el alcalde local de mantenerse en la zona. Al mismo tiempo, sin embargo, hay funcionarios de la ciudad que siguen yendo, para poder interactuar con las comunidades allí asentadas. Cabe decir que determinadas personas en ocasiones rechazan viajar con protección de la fuerza pública, como única manera de poderse acercar a la población sin provocar retaliaciones de la guerrilla sobre la población civil.

14.5 La Policía Metropolitana frente al riesgo de terrorismo

Prevenir actos de terrorismo en la ciudad capital se volvió una prioridad para la ciudad desde la mitad de los años ochenta, sin embargo, fue en buena parte delegada a instancias de inteligencia, Fuerza Pública y Justicia de orden nacional, y no hubo liderazgo evidente en este tema por parte de los alcaldes durante la mencionada década. Como ya se explicó

en el Capítulo 8, la Policía Metropolitana de Bogotá ha venido atravesando desde los años noventa, por un proceso de fortalecimiento a través de un enfoque de prevención proactiva con propuestas de reubicación de los CAI, de estaciones de Policía y la creación de zonas seguras para la focalización de actividades de vigilancia en zonas calientes, sin dejar de hacer presencia preventiva en toda la ciudad. Una vez recuperadas las zonas, son los instrumentos locales –como FSL, Comités Locales de Vigilancia, CAI, Policía Comunitaria– los que operan como alarmas tempranas, siempre y cuando se garantice que los comandantes de la estación respectiva y la alcaldía local estén comprometidos liderando el tema del diseño e implementación de las políticas públicas en el consejo local de seguridad, y se garantice también la transmisión oportuna de decisiones de política y acción dentro de sus respectivas instituciones.. El trabajo de inteligencia adelantado por entidades nacionales como el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) y la creación de un cordón de seguridad alrededor de la capital han sido factores clave para responder a las arremetidas terroristas y minimizar sus impactos.

Al trabajo de la fuerza pública se han venido sumando, durante las administraciones de Mockus y Peñalosa, todas las políticas distritales de seguridad ciudadana descritas en este libro, y en particular la integración y coordinación entre Administración Distrital y Fuerza Pública en espacios como el Consejo de Seguridad y el Consejo de Seguridad ampliado. Todo esto ha contribuido a mejorar políticas preventivas y reactivas también frente al terrorismo.

Con los atentados en 2002 y 2003 contra la represa de Chingaza, contra la sede del Gobierno Nacional en el día de la posesión del presidente Álvaro Uribe, contra el Club el Nogal, entre otros, la Administración Distrital observaba con gran preocupación cómo el terrorismo estaba a punto de destruir lo que con tan arduo trabajo se había venido construyendo desde 1995, en términos de seguridad ciudadana. La arremetida de las FARC fue contrarrestada en el año 2002 y 2003, por medio de la acción conjunta del Gobierno Nacional, del Ministerio de Defensa, de la Alcaldía de Bogotá, de la Gobernación de Cundinamarca, de la Fiscalía General de la Nación, del DAS, de la Policía Nacional y la Policía Metropolitana de Bogotá, de la V División del Ejército y de la Decimotercera Brigada del Ejército. Estas acciones se coordinaron en los diversos

consejos de seguridad que se llevaron a cabo en Bogotá a raíz de todos estos actos violentos.

Algunas de las acciones estatales para detener esta serie de ataques fueron: la creación de una Compañía de Combate Urbano, perteneciente a la Decimotercera Brigada, ubicada en la periferia de la localidad de Ciudad Bolívar; la entrada en funcionamiento de un Comando Antiterrorista de la Policía, conformado por 200 hombres en el año 2002, y el pago de recompensas a quien suministrara información sobre posibles actos terroristas. El alcalde Mockus, durante su última administración junto con miembros de su equipo, participó activamente en eventos sobre manejo de situaciones de crisis en casos de terrorismo y la Scotland Yard de Gran Bretaña brindó asesoría en el tema. Finalmente, el Distrito Capital también empezó a trabajar con el actual vicepresidente de Colombia (Francisco Santos) en el tema de la lucha contra el secuestro.

La respuesta estatal logró la captura de varios milicianos y esto llevó a la parcial desarticulación de la RUAN, así como al decomiso de explosivos, armas y propaganda subversiva. Igualmente, se evitaron varios ataques que se llevarían a cabo en la ciudad. En estos resultados fue de gran importancia la colaboración ciudadana con las autoridades. Según Mockus, en Bogotá, "hemos logrado compartir una preocupación con el Ejército, la Procuraduría, y otros que participan, que la idea es entender la lógica del terrorismo pero no caer en ella: no podemos terminar jugando como Estado la lógica que el terrorista quiere que juguemos. En esto hay mucho compromiso local con las comunidades, hay mecanismos de interfase entre las empresas y los taxis, y hay otros tipos de redes de apoyo".

14.6 Jornadas y acciones de resistencia civil (2002-2003)

Las jornadas y acciones de resistencia civil surgieron por iniciativa de la alcaldía mayor de Bogotá a principios del año 2002, como consecuencia de un ataque a una válvula de la represa de Chingaza,[18] lo que pudo haber provocado graves avalanchas y el racionamiento del servicio de agua en la ciudad. Este acto llevó a que el alcalde Mockus[19] iniciara la campaña de resistencia civil con una demanda por violación al derecho internacional humanitario ante las Naciones Unidas y otros organismos

internacionales, contra la guerrilla de las FARC a la que se responsabilizó de éste acto. Para institucionalizar la iniciativa, se creó a mediados de 2002 el Comité Distrital de Resistencia Civil el cual se activaría cuando sucediera algún evento terrorista. Participan en el comité, un asesor del alcalde en temas de acción colectiva, dos personas del Instituto Distrital de Cultura y Turismo (IDCT), una persona de Misión Bogotá, una persona de Acción Comunal, una persona del Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABS), tres de la Secretaría de Gobierno y una de la Defensoría del Espacio Público. El Comité se relaciona con iniciativas internacionales y participaba en una campaña con otras ciudades del mundo contra la pena de muerte.

Asimismo, dentro de la *Revista DC* –publicada por el IDCT durante la segunda administración de Mockus, como un órgano de reflexión sobre cultura ciudadana en la ciudad– se creó una separata sobre "Cultura Democrática: un espacio para la palabra", en la cual se dedica atención al tema de resistencia civil. Se entiende la resistencia civil en palabras del alcalde Antanas Mockus como: "Un conjunto de actitudes y acciones por medio de las cuales los miembros de la sociedad no aceptan someterse, ni ceden ante la presión de los violentos. Consiste en exteriorizar el rechazo que sentimos hacia los violentos y hacia los actos que amenazan la vida de las personas y las obras e instalaciones importantes para la ciudad".[20]

La campaña de resistencia civil se sustentaba en el principio de protección a la vida, uno de los ejes fundamentales de los programas de gobierno de Antanas Mockus en seguridad y cultura ciudadana. Esta campaña fue un proceso de construcción de ciudadanía que buscaba su participación con el propósito de proteger la vida y responder a la violencia de manera pacífica, en diversas actividades donde se expresaba la idea: "No todo es válido, aún en la guerra hay limites"; expresando así los ciudadanos su rechazo e indignación hacia los métodos y actos violentos de los grupos armados y la delincuencia común, como el secuestro, la extorsión, el sabotaje y los actos terroristas. La resistencia civil promovida desde la alcaldía mayor de Bogotá, contempla cuatro principios:

> [1.] Regulación sobre los medios que usamos para alcanzar nuestros fines: el fin no justifica los medios. Hay que rechazar la anomia y la «cultura del atajo. Una sociedad puede permitir los fines que libremente

persigan las personas para el desarrollo de su personalidad pero debe cuidar que los medios para alcanzar tales objetivos sean lícitos, en el sentido de que no afecten los bienes públicos ni los derechos de otras personas. La sociedad colombiana no será viable si permitimos que ciertas empresas económicas y políticas se sigan construyendo mediante el uso de medios ilícitos y criminales como el narcotráfico, la corrupción, la depredación y el terrorismo.

[2.] Monopolio estatal de las armas y de la administración de justicia: la justicia no se puede ejercer por mano propia, no debe ser un bien posicional al alcance de quien pueda pagar más. La justicia privada que ejercen las mafias del narcotráfico, al igual que las guerrillas, los grupos de autodefensa y las bandas del crimen organizado, nos lleva hacia una guerra de todos contra todos. El gobierno no puede cumplir su deber constitucional de garantizar la seguridad para la ciudadanía si no cuenta con la cooperación voluntaria de todos los ciudadanos. Ningún sistema de seguridad, aun contando con mayor pie de fuerza y con la mejor cualificación tecnológica de la Policía y el Ejército, podrá erradicar conductas delictivas tan complejas y difíciles de detectar como el terrorismo, la corrupción y el narcotráfico; sólo el apoyo ciudadano al gobierno es el factor decisivo en esta tarea.

[3.] Fomentar el cumplimiento de los deberes ciudadanos: si cumplimos nuestros deberes podremos alcanzar más y mejores derechos. Ninguna sociedad y ningún Estado son viables si los ciudadanos dejan de cumplir con sus deberes y obligaciones. La sociedad colombiana no será viable si toleramos la cultura del paternalismo, donde muchos ciudadanos sólo se quejan y son pedigüeños con el Estado. No podemos tolerar más conductas anómalas como la evasión de impuestos, la apatía electoral y la indiferencia sobre los asuntos públicos.

[4.] "Promoción de la acción política no violenta: los ciudadanos podrían expresar su rechazo e inconformidad con las conductas delictivas (principalmente narcotráfico, corrupción, extorsión, secuestro y resolución violenta de conflictos privados y públicos), mediante tres modalidades de no violencia, a saber: demostraciones públicas y simbólicas; campañas de rechazo y ostracismo social contra quienes apoyan conductas delictivas y, finalmente, acción directa (no cooperación y no obediencia frente a las retaliaciones y amenazas que puedan usar quienes emprenden conductas delictivas).[21]

Entre las actividades y jornadas realizadas dentro de la campaña de resistencia civil se destacó la *señalización de bienes civiles*. Así, dentro de la campaña de resistencia civil, una de las acciones realizadas fue la de pintar símbolos en las instalaciones y bienes vitales para la ciudad, para indicarle a los grupos armados que estos lugares estaban amparados por el derecho internacional humanitario y/o la legislación colombiana y al atacarlos estarían afectando de forma grave el bienestar y la supervivencia de la población civil. El lanzamiento de esta jornada se hizo en marzo de 2002 al identificar con el símbolo de "los triángulos naranjas", los tanques de agua potable ubicados en las montañas de la localidad de Suba.[22]

> El alcalde mockus sobre DIH: "Cuando sucedió lo de la iglesia en el Chocó, en Bojayá, las comunidades allí estaban con tal grado de rabia que apenas toleraron la participación de nosotros (representantes del Comité Distrital de Resistencia Civil) en el acto. Por eso yo considero, que cuando uno ha sido agredido en su casa –en lo que uno considera su casa– uno necesita aliados. Los indígenas del Cauca han defendido el espacio que les ha dado la Constitución de 1991 y esas comunidades luchan por niveles de autodeterminación altos. Ellos quieren responder a la actitud armada de esa forma, y me parece que es su derecho. Es igual que yo: una vez me sentí protegido por el DIH, me quité el chaleco antibalas." (Antanas Mockus, entrevista con investigadores, diciembre de 2003)

El símbolo utilizado por la alcaldía mayor para identificar estos bienes e instalaciones era compuesto por tres triángulos, equiláteros de color naranja brillante, unidos por su base, que representan equilibrio y fortaleza. Hubo la necesidad de crear este símbolo ya que en el ámbito internacional en el Protocolo I, relativo a conflictos internacionales, sólo prevé la señalización de obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas,[23] que al ser atacadas pueden provocar graves daños a la población civil, por medio de tres círculos naranjas brillantes con una distancia entre ellos equivalente al radio de los círculos. El Protocolo II relativo a los conflictos no internacionales, como el colombiano, no especifica símbolo alguno para identificar estas instalaciones y otras protegidas por el artículo catorce,[24] aunque el uso del símbolo de los círculos es optativo. Por tal motivo la alcaldía decidió crear el símbolo de los triángulos.[25]

> Sobre el impacto de la política de resistencia civil en el distrito, decía el alcalde mockus: "No es fácil medir cuánto control social hay que incide sobre la prevención de acciones terroristas, pero creemos que de eso sí hay. Y es uno de los síntomas más claros que muy pocas de las acciones terroristas que se han desarrollado en la ciudad son (hechos por) ciudadanos bogotanos, la mayoría son gente inmigrante. A lo mejor tenemos barreras sociales que se han fortalecido. Esa es una vieja característica de la ciudad: de algún modo la ciudad no ha dejado que eso ocurra. Hay control social. En las universidades se dan debates públicos acerca de la vía de la violencia. Entonces la resistencia civil es espontánea. Y eso se mide un poco en las encuestas de opinión. El estudio Bogotá Cómo Vamos muestra que la idea de resistencia civil es popular. Es bueno que haya resistencia civil y yo mismo asisto al acto de resistencia civil (rechazo a un atentado en el cual una granada fue lanzada a una terraza de un bar en la zona Rosa del Norte, en el cual murió un estudiante, cuando aparentemente la granada iba dirigida a un ciudadano norte americano sentado en la misma terraza). Cuando se pregunta cuántas veces ha asistido a un evento de resistencia civil, la práctica baja. Uno de los dueños (del Bar) uso la frase esta tarde: 'vamos a hacer una resistencia civil'. Los últimos viernes de cada mes en el cementerio central se hace la actividad con niños y niñas de resistencia civil. Hay muchas cosas que se mueven solas, estamos en una fase de incubadora de la resistencia civil. Frente a otros atentados que han pasado, como en el sector Sanandresito, hubo reacción y una reinstalación de las actividades con el fin de demostrar resistencia civil. El otro mensaje es: 'Contra la destrucción-Construcción'. (Antanas Mockus, entrevista con investigadores, diciembre de 2003)

Dentro de la campaña de señalización de bienes civiles, se realizaron también las siguientes actividades:

• *Protejamos la energía.* Como consecuencia de las múltiples voladuras de torres de energía por parte de las FARC y el ELN, el suministro de energía a Bogotá se puso en riesgo, pudiendo haber provocado un racionamiento de energía en la ciudad, por tal motivo la alcaldía de Bogotá construyó una torre de energía en la Plaza de Bolívar con el mensaje: "Por Bogotá, construcción", rechazando de esta forma los ataques al sistema energético colombiano.

• *Protejamos la salud y la educación.* Otro de los símbolos adoptados en la campaña de resistencia civil, fue una bandera blanca con un círculo rojo, dentro del cual hay tres esferas rojas, símbolo proveniente del Pacto de Roerich o Convenio sobre la Protección de las Instituciones Artísticas y Científicas, y de los Monumentos Históricos, firmado por Colombia en 1935, el cual declara que estos lugares, al igual que las instituciones educativas, son considerados como neutrales, de ahí que no deben ser objeto de ataques. Sumado a lo anterior también se realizaron varias jornadas de protección civil a bienes públicos como hospitales y colegios, en donde se realizaron diversas actividades, entre ellas cadenas humanas.

• *Protejamos los alimentos.* Esta jornada en el Parque Renacimiento, consistía en un juego infantil donde un grupo de personas reflejaba el recorrido que hacen los alimentos hasta llegar a la ciudad, pero en el camino había una serie de obstáculos como puentes dinamitados, retenes ilegales y otras escenas de la guerra que los concursantes debían superar. Con este juego se buscaba reflejar cómo los ataques a la infraestructura, a los campesinos, a los comerciantes, a los transportadores y en fin a quienes hacen posible que los alimentos lleguen a Bogotá, pueden provocar que la comida no llegue a las ciudades afectando la supervivencia de sus habitantes.[26]

• *Jornada de respaldo a los funcionarios públicos*. Ésta se realizó en varias ciudades del país, entre ellas Bogotá, en julio de 2002. Esta campaña buscaba solidarizarse con los funcionarios públicos del país[27] y exigir que se les respetara la vida, ya que habían sido amenazados de muerte por las FARC si no renunciaban a sus cargos. En Bogotá la jornada consistió en que cientos de personas, encabezadas por el alcalde Mockus, montaron en bicicletas estáticas en el Coliseo El Campín, como símbolo de resistencia a las amenazas guerrilleras. Mockus, además de unirse a esta jornada, comenzó a usar un chaleco antibalas con una abertura en el corazón, como símbolo de que todo el mundo es vulnerable y solidarizándose con todos los alcaldes colombianos amenazados, que no tenían las misma oportunidades de protección que los alcaldes de las grandes ciudades.

• *Marchas y conciertos en contra de la violencia y el terrorismo.* Hubo varias marchas patrocinadas o respaldadas por la alcaldía mayor de Bo-

gotá en contra de la violencia dentro de la campaña de resistencia civil. Algunas de las más significativas fueron: La protesta que se realizó en la ciclovía como respuesta al ataque del que fueron objeto algunos buses de "Transmilenio" en marzo de 2003; la marcha en abril de ese mismo año para pedir la libertad de todos los niños secuestrados por grupos armados o delincuentes comunes, como consecuencia del secuestro del niño Vytis Karanauskas en la ciudad colombiana de Villavicencio y las distintas marchas para repudiar el atentado terrorista contra el Club el Nogal. En cuanto a los conciertos de promoción a la resistencia civil, uno de los más sonados fue "Sonidos de Resistencia", el cual convocó a ocho músicos en el Teatro Jorge Eliécer Gaitán en mayo del 2002, quienes promovían la resistencia pacifica contra la violencia.[28]

• *Compromisos previos contra la justicia privada, la extorsión y el secuestro.* La administración de Antanas Mockus invitó a cada bogotano a realizar varios compromisos ciudadanos consigo mismo, de manera personal y anónima, como: no colaborar con los grupos armados o delincuenciales, rechazar y no ceder ante los métodos que éstos utilizan como el secuestro y la extorsión, no tolerar la violencia de cualquier tipo y la impunidad, rechazar la venganza y el silencio cómplice, ser leales con la ciudad y el país, reconocer y apoyar las acciones, conformes a la ley, de los organismos de seguridad del Estado. Estos compromisos los podían asumir los ciudadanos en algunas de las jornadas de resistencia civil o a través de la página de internet de la Secretaría de Gobierno de Bogotá.[29] Para los bogotanos que incumplían los compromisos suscritos no había castigos, ya que era un compromiso con su conciencia y dignidad, y nadie vigilaba o controlaba su cumplimiento.

• La alcaldía elaboró una cartilla en la que explicaba a los bogotanos su propuesta de resistencia civil y los compromisos que podían asumir voluntariamente, al igual que los invitaba a unirse a estas campañas.[30]

• *No matarás, y mucho menos a los niños y las niñas.* Esta actividad comenzó a realizarse a partir del 16 de agosto de 2002 en el Parque Renacimiento y de manera continua siguió realizándose los primeros viernes de cada mes en el mismo lugar. Era un llamado de los ciudadanos y de las autoridades pidiendo a los grupos armados y en general a todos los ciudadanos, respeto a la vida, los derechos y la integridad de los niños, como a mantenerlos al margen del conflicto armado y de cual-

quier acto violento. A estas jornadas, además de la Alcaldía Mayor de Bogotá, se unieron la Presidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación y Unicef. Surgió como un homenaje a las tres niñas muertas en el ataque de las FARC a la Casa de Nariño el 7 de agosto del 2002, día en que se posesionó Álvaro Uribe Vélez como presidente de Colombia, y a una niña muerta con una bicicleta bomba en enero de ese mismo año.[31]

• *Croactividad, mis palabras salvan vidas.* Haciendo uso del término popular del "sapo" para quien denuncia o "sapea" un hecho, esta campaña nació en mayo de 2003 e hizo parte del proceso de resistencia civil. Buscaba invitar a los ciudadanos a ser solidarios y a romper el manto del silencio y miedo que facilita la acción del terrorismo, así como de diversas actividades delincuenciales y comportamientos inadecuados que afectan la vida de los bogotanos, haciéndoles un llamado a colaborar desinteresadamente con las autoridades, informando acerca de estas acciones y evitando de esta forma hechos que van en contra de la vida e integridad de las personas.[32] La alcaldía elaboró una cartilla con los teléfonos de las diversas entidades nacionales y distritales para que la ciudadanía denunciara casos de corrupción, violencia y delincuencia o posibles atentados terroristas.[33]

• *Seminario Internacional Resistencia Civil y Acción Política no Violenta.* En este seminario, que fue organizado con la Universidad Nacional (11 y 14 de agosto de 2003), se expusieron experiencias exitosas, lecciones aprendidas y formulaciones teóricas de resistencia civil en el mundo y en Colombia, buscando compararlas y definir elementos para una política pública de promoción de la resistencia civil en Colombia. También pretendía fortalecer redes de comunicación nacional e internacional para establecer un diálogo y continuar el intercambio de información, así como obtener cooperación para iniciativas conjuntas y promover y mejorar estos procesos.[34] El seminario también se preguntó –con algunas voces muy críticas– sobre la legitimidad de hacer resistencia civil desde el Estado, lo que permitió al Alcalde Mockus adelantar estas acciones y analizar en qué medida la resistencia civil es también una pedagogía que le corresponde al Estado comprometiéndose para generar instrucción en ella.

14.7 Conclusiones y observaciones finales

Durante la última década, han sido muchos los esfuerzos de la sociedad civil colombiana para promover formas de resistencia civil contra las modalidades de violencia e inseguridad que ha tenido que sufrir. Daniel Pécaut, estudioso francés experto en temas colombianos, siempre ha sostenido que lo que se presenta en Colombia no es una guerra civil, sino una "Guerra contra la sociedad", donde los grupos armados ilegales han puesto a la sociedad civil en la mitad de sus acciones de terror. En este contexto, la ciudad de Bogotá ha buscado contrarrestar la actividad terrorista no solamente desde los canales institucionales tradicionales (ejercicio de la fuerza pública), sino a través de una iniciativa nunca antes intentada en el país por un alcalde de una gran ciudad; Mockus incorporó acciones de resistencia civil transformándolas en parte de una política pública, liderada directamente desde la alcaldía, que buscaba recuperar no sólo en los ciudadanos sino en las autoridades públicas, la conciencia de oponerse a los actos que violentaban su propia seguridad e integridad, así como el deber moral de hacerse solidarios con los muchos colombianos que viven desprotegidos frente a los actos de terror. Siguiendo el ejemplo de la experiencia de Bogotá como expresión de rechazo a los actos terroristas, y también tomando como ejemplo iniciativas relacionadas con la "no violencia", varios municipios y departamentos han organizado esfuerzos de diferente índole en materia de resistencia civil.[35]

En esta materia, Antanas Mockus se apropió del tema central de la Política de Seguridad Democrática planteada por presidente Álvaro Uribe (2002-2006) y su enfoque antiterrorista, pero reformulado y readaptado para el nivel local, a través dos dimensiones: Primera, el principio de la institucionalidad local, o sea el papel que puede y debe jugar la administración distrital en este campo, haciéndolo operativo a través de las instancias de coordinación y de acciones en la ciudad. Segunda, el papel de la población civil y cómo fortalecerla con una dimensión pedagógica, para invocar la responsabilidad de la comunidad en términos de resistencia civil y distinguirla de la resistencia armada. En este sentido, y como se reflejó en las campañas para cambiar comportamientos y promover autorregulación (véase Capítulo 11), la estrategia de Mockus estuvo basada en la idea de una colaboración y un control social automático,

espontáneo y desinteresado de la ciudadanía, más que en una lógica de instrucción y de acompañamiento bajo liderazgo institucional, como a la que tendería a plantear la Fuerza Pública en la lógica de sus funciones.

Notas capítulos

1 Acero, Hugo, *Terrorismo, miedo y autoridades. Bogotá-Colombia 1993-2001*, Bogotá, Alcaldía Mayor-Secretaría de Gobierno, Secretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá.

2 "La creación del Ejército Revolucionario se liga al planteamiento estratégico que define el despliegue de la fuerza, el centro del despliegue estratégico, allí donde en Colombia se están dando las contradicciones fundamentales, colaterales y accesorias de la sociedad, y que en este momento se ubican en las grandes ciudades del país. En estas condiciones el trabajo urbano adquiere una categoría estratégica".

3 En ésta se determinó el avance de puntos estratégicos hacía Bogotá, así como de los municipios vecinos de la sabana de Bogotá.

4 Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Vicepresidencia de la República, *Panorama actual de Cundinamarca*, Bogotá, 2001. Peña, Carina, "La guerrilla resiste muchas miradas. El crecimiento de las FARC en los municipios cercanos a Bogotá: caso del Frente 22 en Cundinamarca", en *Revista Análisis Político*, IEPRI-Universidad Nacional, No. 32, septiembre-diciembre, 1997, y http://www.presidencia.gov.co/documentos/ noviembre/conflicto.htm.

5 *Ibid*., p. 90.

6 En 1965 se creó en los chircales de Tunjuelito el Frente Unido comandado por el padre Camilo Torres, donde también militó el líder del ELN Domingo Laín. A finales de la década de los setenta existió la Autodefensa Obrera (ADO), conformada por obreros del suroccidente de la ciudad.

7 //colhrnet.igc.org/newitems/oct02/conflictourbano.htm

8 *Ibid.*

9 *Semana,* "Milicias. El brazo urbano", No. 1042, 22-29 de abril de 2002, pp. 50-53, y *Semana,* "Terror en las ciudades", No. 1041, 15-22 de abril de 2002, pp. 30-36.

10 *Semana,* "Milicias. El brazo urbano", *op. cit.* y *Semana*, "Terror en las ciudades", *op. cit.*

11 *Semana*, "Batalla en la ciudad", No. 1119, 5-12 de octubre 2003. Véanse las páginas http:// y //colhrnet.igc.org/newitems/oct02/conflictourbano.htm» www.rose-hulman.edu/~delacova/auc/auc-guerra.htm y //colhrnet.igc.org/newitems/oct02/conflictourbano.htm.

12 *Ibid*.

13 *Ibid*.

14 Echandía, C.; Escobedo, R.; Llorente, M. V., y Rubio, M., *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá,* Bogotá, Secretaría de Gobierno de Bogotá, 2002, p. 80.

15 Esta mejora estaba entre las sugerencias del estudio antes citado, pero también resultó del agudo incremento de la amenaza terrorista en la ciudad y de las prioridades definidas por el gobierno de Uribe (desde agosto 2002) para el fortalecimiento de labores de inteligencia, tanto de la Policía como de las demás instituciones especializadas en este tipo de temas.

16 Véase http://www.ejército.mil.co y http://www.quintadivision.mil.co.

17 Este parque abarca 154.000 hectáreas de páramos y montañas, y se extiende por los departamentos de Cundinamarca, Meta y Huila, y la localidad 20 de Bogotá, llamada Sumapaz. Esta última se caracteriza porque es netamente rural; es la más extensa y menos poblada de la ciudad, y posee grandes zonas de montaña despoblada. Para mayor información sobre el desarrollo del conflicto armado en esta zona, se puede consultar: Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de la República, *Panorama actual de la región del Sumapaz*, Bogotá, 2002.

[18] Esta represa abastece de agua potable al 70% de los habitantes de Bogotá. El ataque ocurrió en enero de 2002.

[19] Para conocer algunas reflexiones del alcalde Mockus sobre resistencia civil se puede consultar: Alcaldía Mayor de Bogotá, *Acción no violenta, respuesta de la sociedad civil al conflicto armado. Palabras del alcalde mayor de Bogotá, Antanas Mockus,* Bogotá, 2002 y // unperiodico.unal.edu.co/52/ensayo01.html.

[20] http://www.idct.gov.co/descargas/documentos_word/cultura_ciu/doc_rel/ResistenciaCivil.doc.

[21] *Ibid*.

[22] Sánchez, Efraín, "Los símbolos de la resistencia", en *Periódico D. C.*, No. 2, mayo de 2002 y http://www.idct.gov.co/descargas/documentos_word/cultura_ciu/doc_rel/ResistenciaCivil.doc.

[23] Estas obras e instalaciones son específicamente las centrales nucleares, las presas y los diques.

[24] Esté artículo establece la protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil y prohíbe hacer padecer hambre a las personas civiles como método de combate; por tal motivo no se pueden atacar: los artículos alimenticios, las zonas agrícolas, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego.

[25] Sánchez, *op. cit.*

[26] Lozano, Olga Lucía, "II capítulo: No vale todo", en *Periódico D. C.*, No. 3, junio de 2002.

[27] Entre ellos: alcaldes, concejales, gobernadores, diputados, ediles, funcionarios judiciales y municipales.

[28] Lozano, Olga Lucía. "I Capítulo. Cae banda en Bogotá pero sonora", en *Periódico D. C.*, No. 3, mayo de 2002, y Londoño, Rocío, "Acciones y expresiones. De indignación contra actos violentos", en *Periódico Cultura Democrática*, No. 3, mayo de 2003. p. 4.

[29] http://www.segobdis.gov.co/resistenciacivil.htm.

[30] Alcaldía Mayor de Bogotá, *Compromisos de resistencia civil: Civismo para superar la violencia, esta en tus manos,* Bogotá, 2003.

[31] Lozano, Olga Lucía, "No matarás y mucho menos a los niños y las niñas", en *Periódico D. C.*, No. 6, septiembre de 2002, p. 9, http://www.mindefensa.gov.co/prensa/temas/ninos/ninnotnal150802resistenciacivilmockus.html.

[32] Mockus, Antanas, "Invitación a la croactividad", en *Periódico D. C.*, No. 14, mayo de 2003, p. 3 y http://www.alcaldiabogota.gov.co/AlcaldiaMayor/croac/Index.htm.

[33] Alcaldía Mayor de Bogotá, *Croactividad, mis palabras salvan vidas. Canales de información y denuncia para el ejercicio de la croactividad*, Bogotá, Imprenta Distrital, 2003.

[34] http://www.unal.edu.co/eventos/2003/eventos_151_20030722.html.

[35] Entre los muchos casos dolorosos que ha sufrido el país, Colombia recuerda con particular tristeza el asesinato del gobernador de Antioquia, Guillermo Gaviria, y de su asesor de paz, Gilberto Echeverry, quienes fueron secuestrados y posteriormente asesinados por las FARC a raíz de una marcha por la no violencia en el Departamento de Antioquia, en 2003.

Capítulo 15

CONOCER, MEDIR Y MONITOREAR
(1995-2003)

Carátula revista DC del IDCT.

En la formulación, seguimiento y evaluación del impacto social y cultural de las acciones de la administración distrital, [apoyar a través de la promoción de la investigación](...), y en la generación oportuna y permanente de información que facilita la toma de decisiones institucionales.

MISION DE OBSERVACIÓNES DE CULTURA URBANA, 1997.

Este capítulo muestra cómo durante el período 1995-2003, la Administración Distrital ha tomado el liderazgo en construir más y mejor conocimiento acerca de Bogotá. En relación con el tema de seguridad ciudadana, la producción de conocimientos nuevos se hizo esencialmente a través de programas e instancias como el Instituto Distrital de Cultura y Turismo (ICDT) y su Observatorio de la Cultura Urbana, el Sistema Unificado de Violencia y Delincuencia (SUIVD), el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP), el Fondo de Ventas Populares (FVP), el Instituto Distrital de Urbanismo (IDU), el Instituto Distrital de Recreación y Deportes (IDRD), entre otras. Con mucha visión y sentido de la eficiencia, y para posibilitar una integralidad e intersectorialidad real, la Administración Distrital se preocupó por fomentar una oportuna circulación de información entre los diferentes programas e instituciones que operaban en su seno, a través la creación de un Sistema Distrital de Información (SDI).

15.1 ANTECEDENTES

El esfuerzo en el período comprendido entre 1995 y 2003, para enfrentar los desafíos de la ciudad, ha ido de la mano con el deseo de analizar y comprender mejor su problemática a través estudios temáticos realizados por diferentes instituciones del distrito o contratados por él con universidades o expertos independientes, así como con la creación de observatorios temáticos –como el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD)– (véase Capítulo 6).

Aquéllos que durante los años setenta y ochenta analizaron y escribieron sobre la ciudad eran en general la academia, centros de investigación o autores independientes, pero no la administración distrital.[1] Ésta misma parecía haber perdido el interés por estudiar y conocer la ciudad como sí había sido el caso en los años sesenta durante las alcaldías de Gaitán Cortés y Virgilio Barco, y anteriormente con el trabajo de Le Corbusier y Brunner (véase Capítulo 1).

Es cierto que las diferentes secretarías, institutos y departamentos del distrito –como puede ser el IDU– nunca habían dejado de producir estudios con base en sus necesidades particulares y con el enfoque técnico requerido frente a los problemas que debían resolver. Pero quedaba la impresión –como lo hemos mostrado en el Capítulo 1– que durante los años setenta y ochenta no había mayor relación entre la producción de este tipo de documentos técnicos, por cierto excelentes, y la gestión pública de la ciudad. Por otra parte, los informes internos, por excelentes y relevantes que pudieran ser, terminaron descansando en los archivos de las respectivas instituciones, y difícilmente eran conocidos por la opinión pública o por la misma comunidad científica, situación opuesta a lo que vemos hoy, cuando son rápidamente publicados en páginas web, y cuando se ha abierto un Archivo Distrital con acceso al público.

Aunque este divorcio entre conocimiento y gestión pública no era exclusivo de Bogotá, y tampoco de Colombia, algunos factores contribuyeron a que se creará una brecha particularmente amplia en el Distrito Capital. La alta rotación de alcaldes y de empleados del distrito (véase Capítulo 1) y los nombramientos con base en criterios políticos, en vez de meritocráticos, llevaron a la sustitución de la mayoría de los funcionarios distritales con cada cambio de Administración, lo que generó una "sin memoria institucional".

La acumulación de conocimiento, o una mínima especialización de las personas encargadas de resolver los problemas del Distrito en distintos ámbitos, resultaba poco menos que imposible, cuando además muchos de los funcionarios dejaban su cargo llevándose consigo la experiencia adquirida, y muchas veces la información producida durante su período de trabajo público. Por otra parte, la percepción de los mismos gobernantes frente a la necesidad de la producción sistemática de conocimiento en áreas relacionadas con problemas de la ciudad era

precaria, y el tema de observar, medir y planificar con racionalidad se había perdido en la agenda pública desde los años sesenta. Finalmente, la fascinación por obras civiles de grandes dimensiones –en particular el metro– produjo cantidad de estudios futurísticos, aun sin haber una posibilidad financiera de construcción, mientras que estudios de orden mucho menos ambicioso, pero de gran importancia –por ejemplo, sobre la percepción ciudadana de la ciudad– no fueron producidos, ya que se consideraron irrelevantes.

En estudios académicos, sociales y culturales por fuera de la Administración, la temática bogotana se vino limitando a unos pocos temas: las luchas sociales por la vivienda (mucho más que su gestión institucional), los "gamines" o niños habitantes de la calle (en términos antropológicos, mas no institucional) y las prácticas de clientelismo político. No hubo, por ejemplo, estudios serios sobre el tema de la delincuencia, de las bandas juveniles, de la operatividad de la Policía y la mayoria de otros temas hallados en este libro.[2] La literatura tampoco tenia mucho por ofrecer, con la notable excepción, aunque perteneciente al campo de la literatura, la constituye el clásico de Antonio Caballero, *Sin remedio,* que tenía a la ciudad como personaje.

Al comienzo de los años noventa, más que Bogotá, es Medellín la que se convertiría en la ciudad más estudiada en relación con el tema de la violencia urbana y, en particular, la violencia juvenil en relación con el narcotráfico. Ejemplo de ello fue el libro *No nacimos pa' semilla*, de Alonso Salazar y la película *Rodrigo D. no futuro*, de Víctor Gaviria, premiada en Cannes, y recibida con reserva en Colombia, aunque cumplió un papel catalizador en la proliferación de estudios sobre el tema violencia urbana. El cine hizo de todos modos algo para reponer a Bogotá en escena, en particular la película *La gente de La Universal*, de Felipe Aljure y *La estrategia del caracol*, de Sergio Cabrera, ambas rodadas en 1993, que contaron con gran audiencia, tanto en Bogotá como en el resto del país, y hasta en el exterior.

Es sólo a partir de 1994 cuando comienzan a aparecer publicaciones que tratan los problemas de la ciudad desde perspectivas innovadoras, y que se comienza a posicionar el tema de la gestión pública, como resultado de la atención que estaban recibiendo los procesos de descentralización administrativa, política y fiscal.[3] Desde entonces, y como lo

muestra también la bibliografía de este libro, el *boom* de investigaciones y publicacionnes sobre Bogotá, y en particular sobre temas de gestión pública urbana, ha sido absolutamente impresionante. Este enorme progreso en deseos de conocer y estudiar la ciudad es el resultado evidente del impacto e interés que ha provocado el proceso Bogotá desde 1995. También hay que decir que los alcaldes Mockus y Peñalosa incluyeron muchos más académicos y expertos en sus administraciones que habia sido la regla. Estas personas, desde la administración o cuando ya habían salido de ella, contribuyeron a la realización de gran cantidad de estudios y publicaciones. Pero esencialmente, lo que contribuyó al *boom* fue que los alcaldes Mockus y Peñalosa vieron en la elaboración de serios y sistemáticos estudios y reflexiones sobre la ciudad un instrumento esencial para apoyar y fortalecer sus esfuerzos de planificación y gestión racional.

Mockus antes de ser alcade hizo parte de un grupo de académicos, el grupo Federicci, que se planteaba conscientemente los problemas de la ciudad y de sus habitantes, la gran fragmentación del tejido social urbano, la necesidad de conocer a fondo comportamientos y actitudes de los ciudadanos para resolver graves problemas de convivencia y de respeto por las normas. Peñalosa, desde su interés por los problemas de la ciudad desde la óptica espacial y de adecuación de contextos, habia estudiado modelos, estudios y soluciones derivadas del reordenamiento urbano para introducir cambios en la calidad de vida de los habitantes y sabía de la época de oro de los años sesenta, cuando Gaitán Cortés y Virgilio Barco también recurrían a estudios para apoyar su planificación racional. Peñalosa y Mockus no solamente reconocieron la importancia, sino que directamente apoyaron la producción de conocimiento por la vía de la investigación y la creación de una memoria institucional alrededor de ella, generando verdaderos especialistas en temas como parques, ciclorrutas, cultura, desarrollo económico, descentralización, participación ciudadana y seguridad, entre otras. De igual forma se le dio gran importancia a la difusión del conocimiento mediante procesos de formación e información de los funcionarios y de la ciudadanía, gracias a la organización de talleres, seminarios y publicaciones para todos los niveles sociales y de diferente formación académica.

15.2 El Observatorio de Cultura Ciudadana

El propósito central del programa cultura ciudadana era el de promover comportamientos adecuados para la convivencia urbana, basados en el acatamiento de normas mínimas que hicieran posible la interacción pacífica entre los ciudadanos.[4] En la búsqueda de la institución que se hiciera cargo de este programa como prioridad común a todas las instancias de la primera administración Mockus, se seleccionó al IDCT, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, al cual se entregó entonces la tarea de propiciar la reflexión e investigación necesarias para apoyar el desarrollo del Plan de Desarrollo.

El Instituto estaba hasta entonces ubicado en la periferia de la estructura administrativa del Distrito[5] como un ente descentralizado, débil administrativa y presupuestalmente. Respetando de todos modos su orientación tradicional –en torno a una concepción de cultura orientada a las bellas artes y a la protección del patrimonio cultural del distrito–, se creó en el interior del IDCT una especie de estructura paralela que permitiera apoyar cada una de las seis prioridades trazadas en el plan de desarrollo, con tres áreas de apoyo: investigación, comunicación y relaciones externas.

Cada campo de acción y área de apoyo en el interior del IDCT contó con su respectivo gerente, de alto perfil académico y profesional, y con un pequeño equipo de asesores de formación profesional. Al mismo tiempo, el Instituto reestructuró su planta de personal, que pasó de 335 a 173 empleados y asesores externos, con un mayor nivel de calificación. Los esfuerzos se enfocaron, para cada campo de acción, a generar datos, mediciones y argumentos, mediante estudios e investigaciones, para apoyar la toma de decisiones. Desde cada campo de acción se establecieron línea de coordinación con las dependencias del distrito relevantes y se precisó la relación de cultura ciudadana para cada prioridad (véase Tabla 2). De esta manera, las conceptualizaciones realizadas desde el IDCT pasaron progresivamente a otras entidades sectoriales del distrito para enfocar criterios de gestion. Esto creó nuevos desafíos para el flujo de comunicación interna en la administración.

Tabla 2
Relación de cultura ciudadana con otras prioridades del Plan de Desarrollo

Prioridad cultura ciudadana				
Prioridad medio ambiente	**Prioridad espacio público**	**Prioridad progreso social**	**Prioridad productividad urbana**	**Prioridad legitimidad institucional**
Sin cultura ciudadana los controles y la adopción de tecnologías limpias dependerán exclusivamente de mecanismos administrativos y coercitivos fácilmente corruptibles.	Sin cultura ciudadana no hay reglas respetadas en el uso de los espacios públicos.	Para lograr el bienestar es indispensable la fuerza reguladora de la cultura, que se expresa en la familia, en la escuela, en el trabajo y en los lugares públicos.	Si se mejora la cultura ciudadana puede reducirse el caos en el transporte y promoverse un uso más racional y ambientalmente responsable de los servicios.	Cultura ciudadana es también conciencia del deber de los funcionarios.

Fuente: planes de desarrollo elaborado por los investigadores.

En el interior del Instituto se dio una importante discusión acerca de su papel en el campo de la investigación. El ICDT contó con un grupo de consulta o comité académico, con expertos asesores en las diferentes áreas de trabajo, que definieron la orientación del Instituto y del observatorio en materia de investigación. Entre ellos figuraban, en particular, los sociólogos Álvaro Camacho, Diego Yepes y Rocío Londoño –quien fue posteriormente directora del ICDT en la segunda administración Mockus–, y los antropólogos Julián Arturo, María Victoria Uribe, Curtis Gleek y Jesús Martin Barbero. Como la ciudad contaba con centros universitarios de reconocido nivel académico y vasta experiencia en investigación, el equipo se preguntaba si el Instituto debía dedicarse a la medición y observación estadística de comportamientos ciudadanos, o si por el contrario, debía abordar investigaciones que apuntaran a formulaciones de políticas públicas de largo aliento. En este contexto se creó en el interior del IDCT en 1996[6] –motivado por el Instituto Colombiano de Antropología (ICAN), que participaba en las discusiones–[7] el Observatorio de Cultura Urbana como un centro de estudios

urbanos para la ciudad que combinaría la investigación y la recolección de información. Se definieron los siguientes objetivos para el observatorio: crecimiento y fortalecimiento de un centro de investigación e información del comportamiento ciudadano; contribución al conocimiento científico de la ciudad, con el fin de profundizar en su diagnóstico y orientar tanto políticas como acciones; establecimiento de referentes observables y contribuir a la construcción de estadísticas e indicadores confiables; divulgación en forma periódica y sistemática de las estadísticas y demás información pertinente y de interés general; promoción a la construcción y utilización de redes de información sobre la ciudad; promoción y apoyo a investigaciones y actividades académicas para el conocimiento de la ciudad.

En sus inicios, el Observatorio contaba con un equipo muy pequeño de trabajo, asesorado por un comité de académicos. La primera tarea fue la de definir temas prioritarios de investigación, diseñar instrumentos de medición y fomentar la investigación académica sobre una serie de temas urbanos que habían sido escasamente indagados. Como resultado se conformaron tres áreas de trabajo:[8]

Sistema de Información sobre Violencia y Delincuencia

El observatorio de cultura ciudadana asumió de 1995 a 1997 la dirección del sistema de información sobre violencia y delincuencia que se venía desarrollando dentro del IDCT en apoyo a la Consejería de Seguridad de la alcaldía distrital, con el objeto de recolectar y sistematizar la información sobre los delitos de mayor impacto en la ciudad. Este observatorio fue durante la Administración de Peñalosa transformado en el SUIVD (véase Capítulo 6), el cual comenzó a operar por fuera del IDCT, dentro de la Secretaría de Gobierno.

Calidad de vida

El objetivo de esta área fue diseñar un sistema de indicadores sociales sobre la calidad de vida de Bogotá, basado en necesidades materiales y no materiales, en dos niveles de análisis: socio-espacial, para cada una de las localidades de la ciudad y los diferentes estratos socioeconómicos; y estructural, referido a la totalidad de la población de Bogotá, por

grandes grupos sociales y por ocupación. La finalidad del observatorio era que "los índices de calidad de vida, asociados y cruzados con los índices de violencia y delincuencia, ambos georreferenciados por localidad, nos proporcionarían un conocimiento más completo sobre las condiciones de vida del habitante de la ciudad".[9]

Consumo cultural

El objetivo de esta área fue conocer la oferta, los hábitos y prácticas de consumo cultural, georreferenciándolos por localidad; se hizo un inventario de fuentes de información primaria en la ciudad, se acopió información nacional e internacional sobre el tema y se realizaron eventos con expertos sobre el particular.

En el período 1995-2000, el IDCT realizó 201 estudios (véase Tabla 3) y 112 investigaciones (véase Tabla 4), para un total de 313, con predominio de los temas de cultura ciudadana, seguridad y espacio público. Los estudios se centraron en encuestas y sondeos, hechos a grupos de 400 a 500 personas, sobre aspectos puntuales de la problemática de la ciudad que daban cuenta de la percepción, del conocimiento y/o de la opinión de los bogotanos sobre diferentes aspectos de la vida ciudadana, o de programas y/o servicios de entidades de la administración distrital, y en observaciones también puntuales sobre el comportamiento ciudadano, sobre todo en relación con movilidad y espacio público.

Tabla 3
Distribución de los estudios según temáticas, período 1995- 2000

	1996	**1997**	**1998**	**1999**	**2000**	**TOTAL**
Cultura[10]		27	10	22	44	**103**
Seguridad	1	1	1	1		**4**
Espacio público	9	3	6	5	1	**24**
Transporte	1	1	5	2	2	**11**
Ciclo vía			1	2	1	**4**
Racionamiento agua		6				**6**
Resolución conflictos		3				**3**
Servicios de entidades del Distrito	3	2	5	4	1	**15**

continúa

	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Actitudes, hábitos		2	3			**5**
Basuras	4	2				**6**
Pico y placa			3	2		**5**
Hora zanahoria			1			**1**
Otros	2	2	5	4	1	**14**
TOTAL	**20**	**49**	**40**	**42**	**50**	**201**

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo IDCT Base de datos investigaciones IDCT. Elaborado por los investigadores.

Las investigaciones (véase Tabla 4) fueron concebidas para "contribuir con el conocimiento de los diversos fenómenos que se presentan en la ciudad, como insumo o herramienta para el diseño de políticas y programas, así como para tomar decisiones acertadas" y se orientaron hacia la "producción de un conocimiento periódico y sistemático, no sólo estadístico sino también cuantitativo, de los diferentes fenómenos que afectan la ciudad".[11] En algunos casos las investigaciones tenían un tratamiento parecido al de los estudios, en el sentido de que se trataba de mediciones hechas por el Centro Nacional de Consultoría o por Napoleón Franco, en un ámbito mucho más amplio y con metodologías más sofisticadas, en las que se destacaron los aportes cualitativos en la observación de los fenómenos –se recurrió por ejemplo a los grupos focales– y a partir de formularios también más complejos. Otras recogían reflexiones conceptuales basadas en observaciones de la realidad bogotana. En general, las investigaciones, más que los estudios, apuntaron a proporcionar elementos para la planeación y la gestión a largo plazo.

Tabla 4

Distribución de las investigaciones según temáticas, período 1995- 2000[12]

Investigación	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Cultura ciudadana		2	4	4			**10**
Seguridad	2	1	1	2			**6**
Espacio público	1	6	10	4	1		**22**
Tránsito y transporte	1	1	6	2	1		**11**
Arte y cultura		2	2	2	3	2	**11**

continúa

Investigación	1995	1996	1997	1998	1999	2000	TOTAL
Salud		1	2				**3**
Racionamiento agua		2	3				**5**
Resolución conflictos			1				**1**
Servicios Distrito		3	3				**6**
Jóvenes			6	2	3		**11**
Participación ciudadana		2	1				**3**
Basuras		2					**2**
Otros		3	10	5	3		**21**
TOTAL	**4**	**25**	**49**	**21**	**11**	**2**	**112**

Fuente: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo IDCT Base de datos investigaciones IDCT. Elaborado por los investigadores

Para la selección de propuestas de investigación, entre 1995 y 1998, "se realizaron cuatro convocatorias, tres de las cuales dirigidas a profesionales y la última a trabajos de monografía y tesis, tanto de pregrado como de postgrado. En las tres primeras se aprobaron 36 proyectos y en la última más de una decena, con temas variados y actualizados, de acuerdo con los objetivos del observatorio y con las convocatorias con temas sugeridos por el mismo y por otras entidades de la administración".[13] Se recibieron más de trescientas propuestas de investigación. El criterio para determinar los temas de investigación se determinó a partir de "las necesidades y demandas de conocimiento y profundización sobre aspectos específicos hechas por la administración distrital, del análisis de las cifras que arrojaban los indicadores de comportamiento ciudadano y a partir de las propuestas de investigación hechas por investigadores de la ciudad".[14]

Durante el primer año del Observatorio (1996) el tema más estudiado fue el del espacio público, mientras que en los años 1997 y 1998 el tema central fue el de la cultura ciudadana. El tema seguridad no era tema directo de muchos estudios, pero tampoco estaba ausente. Sin embargo, el caso de las investigaciones, en 1995, el tema más estudiado fue precisamente el de la seguridad, al que se dedicó la mitad de las investigaciones, seguido de espacio público y transporte. Cabe anotar que muchos de los estudios e investigaciones eran intersectoriales y su clasifi-cación es algo arbitraria.

Percepción de la ciudad[15]

La casa es mencionada como el sitio ideal para el descanso por el 60,5% de los encuestados, en segundo lugar se destacan los parques con el 23,7% de las respuestas y en tercer lugar los centros comerciales. Los museos, dentro de los cuales se destaca el Museo del Oro y el Planetario se mencionan como los principales sitios a recomendar. Monserrate es destacado por el 15,1% de los encuestados como un sitio de la ciudad que merece ser recomendado. Como sitio ideal para la diversión aparece en primer lugar los parques con el 38.0% de las respuestas, en segundo lugar las discotecas con un 23,3%, los centros comerciales con el 17,4% y en cuarto lugar las ciclovías con el 6,3% de las respuestas. Los centros comerciales y los parques son los sitios preferidos para visitar el fin de semana. El 12,6% de los encuestados considera que no tener ningún sitio preferido para visitar. Como sitios ideales para caminar, encontramos: en primer lugar los parques con el 29,8% de las respuestas, las ciclovías en segundo lugar con el 27,8%, la carrera séptima es mencionada en tercer lugar con el 14,2% y ningún lugar ('en Bogotá no hay por donde caminar') es la respuesta señalada por el 8,7% de los encuestados.

El centro de la ciudad es el lugar que más produce miedo según el 48,2% de los encuestados, en segundo lugar menciona la Avenida Caracas por el 12,9% y la calle del Cartucho por el 11,5%.

15.3 Producción de conocimiento sobre espacio público y gestión pública

Al llegar la administración de Peñalosa, aunque los estudios e investigaciones del Observatorio contratados por la administración Mockus continuaron por un año más, el enfoque del IDCT cambió, ya que dejó de ser el centro de diseño de las políticas de la administración.[16] La parte correspondiente a la investigación sobre violencia y la seguridad para crear el SUIVD (véase Capítulo 6), fue fortalecido por Peñalosa, sacándolo del IDCT. En el IDCT se mantendría una oficina de investigaciones,[17] pero la producción de conocimientos durante la administración de Peñalosa se ubica en instituciones como el IDU, el IDRD, el DAPD,

el DADEP y el FVP, así como en el programa Misión Bogotá, con sus publicaciones sobre temas de intervención urbanística. Peñalosa contrató además un libro sobre la administración del alcalde Gaitán Cortés y otro sobre la de Virgilio Barco, para dar crédito a la excelente gestión de estos alcaldes en los años sesenta (véase Capítulo 1). Al final de su período como alcalde, Peñalosa contrató una evaluación sobre su administración, coordinada por Israel Fainboim, la cual fue recopilada en siete tomos, cuyos resultados fueron debatidos durante dos días muy concurridos en la Biblioteca Luis Ángel Arango de Bogota en diciembre de 2000. Lastimosamente se trata de una publicación interna, que no ha tenido difusión, ya que sus contenidos tienen gran relevancia y utilidad para otras ciudades del país, y pueden contribuir a mejorar la gestión pública local en Colombia.

15.4 Sistema de medición de la cultura ciudadana 2001-2003

La cultura ciudadana volvió a tener un lugar preponderante en la segunda administración de Mockus (véase Capítulo 4). A efectos de asumir la secretaría técnica responsable de coordinar el Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado", se reconstituyó el Observatorio de Cultura Urbana en el interior del IDCT.[18] La nueva directora del Instituto, Rocío Londoño, había hecho parte de la junta directiva del IDCT en la primera administración de Mockus, en su calidad de académica vinculada a la Universidad Nacional de Colombia, y había participado en las discusiones sobre la orientación de la investigación en el Instituto, al igual que Efraín Sánchez, quien se hizo cargo de la dirección del Observatorio en el período 2001-2003. La segunda administración de Mockus contrató con varias universidades de la ciudad estudios para establecer el estado la cuestión en temas privilegiados por el Observatorio de Cultura Urbana, con el fin de determinar cuáles eran los vacíos y diseñar el sistema de información relativo a la cultura ciudadana[19] (a cargo de la Universidad Nacional), a la cultura política (a cargo de la Universidad Javeriana) y al arte y patrimonio (a cargo de los investigadores del IDCT). También se realizaron investigaciones sobre la participación y formulación de recomendaciones para

la estrategia de cultura democrática en Bogotá; la densidad y articulación de las organizaciones sociales en Bogotá; la elaboración del mapa político de la Cámara de Representantes, del Concejo y de las juntas administradoras locales; una política pública en participación ciudadana; así como algunas investigaciones en el campo del arte. De igual forma, se crearon premios de investigación para investigaciones profesionales, tesis de maestría o doctorado y para monografías de pregrado.

El Observatorio de Cultura Urbana se reorientó –esta vez en particular– a la promoción y contratación de investigaciones para la realización de mediciones, y la prestación de asesorías a entidades distritales en el diseño de los programas y las acciones de cultura ciudadana, y en el diseño y aplicación de instrumentos de medición del impacto de estas acciones.

Medir comportamiento

Para ilustrar las dificultades enfrentadas con la medición de comportamientos se puede tomar el ejemplo del "Acatamiento efectivo de las normas", para el cual se seleccionaron un par de variables y unos escenarios específicos de normas, en particular el "respeto al semáforo en rojo" y el "respeto a los cruces peatonales". La medición se hacía por (i) observación in situ y (ii) por registros estadísticos conformados por multas y partes de tránsito. Pero el Observatorio se dio cuenta de que el resultado permitiría calcular cuántas personas no cumplen las normas, pero no permitiría establecer cuántas sí cumplen las normas.[20]

El observatorio estructuró un sistema de medición que le permitiera la cuantificación de los logros e impacto de los programas de Cultura Ciudadana y la construcción de series históricas que alimentaran las fuentes de investigación sobre la ciudad, de modo que pudiera darse acumulación de conocimiento; para estos fines, el Observatorio hizo alianzas con diversas instituciones del distrito, por ejemplo, en el caso del tema de tránsito y transporte trabajó con el SUIVD, la Secretaría de Tránsito y la Secretaria de Salud.

El sistema de medición del programa Cultura Ciudadana (2001)

1. Matriz de medición, conformada por un conjunto de dimensiones, variables e indicadores de Cultura Ciudadana

2. Instrumentos de recolección de información

a. Encuesta de hogares a ciudadanos mayores de 18 años, aplicada a una muestra representativa por estratos socioeconómicos, para los campos de actitudes, percepciones y conocimiento.

b. Registros estadísticos llevados por las entidades municipales

c. Observaciones y conteos en varios puntos de la ciudad para medir el acatamiento de dos normas de tránsito: "respeto al semáforo en rojo" y "respeto a los cruces peatonales"

d. Encuesta a estudiantes de 9, 10 y 11 grados, aplicada a una muestra representativa de colegios públicos y privados.

Este instrumento pasó a manos de la Secretaría de Educación que ha montado una serie de instrumentos en el campo de valores.

Para la conformación del sistema de medición se definió un marco conceptual así como las dimensiones, variables e indicadores para medir los logros en cultura ciudadana. Esto llevó a la creación de una matriz que permitiera establecer una línea de base, para realizar comparaciones futuras y así estimar los avances, tambien se definieron las fuentes de información adecuadas para cada objetivo, teniendo en cuenta la dificultad de medir algunos de los propósitos complejos y relativamente abstractos de cultura ciudadana. Gracias a estos instrumentos, el observatorio ha realizado periódicamente y de manera directa algunas mediciones puntuales, como sondeos de opinión para evaluar el impacto de algunas acciones pedagógicas o campañas adelantadas por la administración de Mockus. La primera aplicación del sistema de medición en 2001, permitió la elaboración de un diagnóstico de la cultura ciudadana de los bogotanos, la definición de líneas de base y metas del objetivo de cultura ciudadana del plan de desarrollo 2001-2004.

Se establecieron metas para cada uno de los programas de cultura ciudadana y se definieron indicadores para cuantificar las metas de los sectores tránsito, urbanismo y espacio público, ambiente, y tributación. La Tabla 5 señala, por ejemplo, los indicadores, acciones y metas tomados en cuenta en el sistema de medición, para el sector tránsito. La Tabla 6 muestra las entidades que contribuyen al sistema de medición según sector.

Tabla 5
Sector tránsito: indicador, línea de base y meta

Descripción del indicador	Línea base 2001	Meta 2004
Porcentaje de alcoholemia positiva en muertes violentas en accidentes de tránsito	29,9%	25,0%
Porcentaje de la ciudadanía que conoce y respeta las ciclorrutas.	5,6 %	13,0%
Porcentaje de la ciudadanía que respeta el semáforo en rojo en horario diurno.	95,6%	98,0%
Porcentaje de la ciudadanía que usa los puentes peatonales.	83,0%	92,0%
Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma de utilizar el cinturón de seguridad.	13,3%	20,0%
Porcentaje de la ciudadanía que conoce y valora la norma de cruzar la calle por la zona demarcada.	66,5%	85,0%
Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir la norma sobre cruce por el puente peatonal.	72,8%	80,0%
Porcentaje de la ciudadanía que no justifica transgredir la norma sobre estacionar en zonas prohibidas.	62,0%	75,0%

Fuente: Observatorio de Cultura Urbana.

Tabla 6
Entidades que contribuyen al sistema de medición según sector

Disminución accidentalidad vial y aumentar el respeto de las normas del sector tránsito	Secretaría de Tránsito, la Policía Metropolitana, la Secretaría de Gobierno, el Proyecto Misión Bogotá y Transmilenio

continúa

Metas de urbanismo y espacio público	Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), el Departamento Administrativo de la Defensoría del Espacio Público (DADEP) y el Fondo de Ventas Populares (FVP)
Metas relacionadas con el sector ambiente	Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA) y Unidad Especial de Servicios Públicos (UESP).
Metas de tributación	Secretaría de Hacienda, Tránsito y Salud, el DADEP y Canal Capital
Metas de participación ciudadana Metas de fomento del arte, la cultura y la recreación	Secretaría de Gobierno, Departamento Administrativo de Acción Comunal, Instituto Distrital de Cultura y Turismo. Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Fundación Gilberto Alzate Avendaño, la Orquesta Filarmónica y Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, en diferentes escenarios de la ciudad, como el Teatro Jorge Eliécer Gaitán, la Cinemateca Distrital, el Planetario Distrital y el Teatro al aire libre de la Media Torta, con el apoyo de Canal Capital.

Fuente: Observatorio de Cultura Urbana.

Para la segunda medición de cultura ciudadana (2003), se perfeccionó el sistema, se definió una muestra rigurosa conformada por 12.000 hogares con enlistamiento previo y con representatividad de todas las localidades, lo que fue una novedad respecto de la anterior medición. El formulario básico de convivencia contempló todas las metas. Se incluyó un formulario de arte y patrimonio, con el que "con cierta modestia" se quería medir capital cultural en Bogotá: tradiciones, gustos, formación, cómo llega la gente a la literatura, a la pintura, si a través de la familia, del colegio. Entidades académicas fueron implicadas para evaluar los resultados de la encuesta .

15.5 Sistema Distrital de Información (SDI)

En la medida en que Mockus y Peñalosa hicieron de la información un instrumento básico de su gestión, no solamente decidieron crear una serie de observatorios, sino también un sistema de integración de la información producida por el Distrito, para que cada entidad distrital pudiera aprovechar de manera eficaz los datos disponibles. El fortalecimiento del SDI –formalizado en 2001– ha posibilitado la difusión del conocimiento producido por todas las entidades del Distrito, gracias al uso

apropiado de la tecnología.[21] El SDI es el marco general de actuación de la Administración Distrital para la utilización ordenada, racional, sistémica y efectiva de las tecnologías de información y comunicaciones. Este sistema fue creado con el fin de disponer de información integrada para la toma de decisiones y la provisión de servicios a la ciudadanía y al sector privado. En el marco del SDI, las entidades distritales y las localidades realizan de manera coordinada la identificación, levantamiento, almacenamiento, procesamiento, intercambio, consulta, difusión, análisis y toma de decisiones de la información. El SDI es coordinado y liderado desde 2002 por la Comisión Distrital de Sistemas.[22]

Las instituciones que participan en el sistema distrital de información con carácter obligatorio son entidades del sector central; entidades del sector descentralizado; empresas sociales, industriales y comerciales del Estado: la Veeduría Distrital; las instituciones educativas oficiales del orden distrital, y el Fondo de Desarrollo Local. Opcionalmente participan el Concejo de Bogotá, la Personería Distrital, la Contraloría Distrital y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Las entidades, organismos e instituciones del orden distrital y demás involucrados que hacen parte del SDI deben dar prioridad al diseño, construcción, mantenimiento, actualización, implementación, seguimiento y evaluación de sus sistemas de información propios.

15.6 *Bogotá cómo vamos*: la sociedad civil como monitor

En 1998 se creo el proyecto "Bogotá cómo vamos"[23] como una alianza entre la Casa Editorial El Tiempo, la Fundación Corona, la Cámara de Comercio de Bogotá y el Instituto FES de Liderazgo, sobre la prestación de servicios distritales.[24] El proyecto surgió en el contexto de las elecciones para alcalde de 1997 –ganadas por Peñalosa– para cumplir con el llamado de la Constitución Política de 1991 a la ciudadanía para ejercer el control social sobre el manejo de los asuntos colectivos y ante la ausencia de un ejercicio ciudadano de petición de cuentas que verificara el cumplimiento de las promesas electorales del candidato, ya elegido como alcalde, y su impacto en la calidad de vida de la ciudad.[25] En concreto, el proyecto se propuso: lograr un consenso sobre el concepto

de calidad de vida; medir el impacto de la gestión del Gobierno Distrital en la calidad de vida; promover en la administración distrital la eficiencia y la transparencia; promover un ciudadano informado sobre el manejo público de los asuntos colectivos y captar y sistematizar la percepción del ciudadano respecto al desarrollo de la ciudad. La Tabla 7 muestra las contribuciones de cada entidad al proyecto durante los primeros tres años (1998-2000), período en el cual se generó una inversión total de 242.000 dólares, lo que indica la seriedad del esfuerzo.

Tabla 7
Monto y distribución de aportes según entidad 1998-2000. Bogotá cómo vamos

Año	Presupuesto total (dólares estadounidenses)	Instituto FES Líder	Fundación Corona	Diario *El Tiempo*	Cámara de Comercio
1998	65.260	11,6%	35%	35%	18,4%
1999	84.213	9,08%	31,4%	31,4%	28,12%
2000	92.633	9,08%	31,4%	31,4%	28,12%
TOTAL: 242.106 dólares estadounidenses					

Fuente: Proyecto Bogotá cómo Vamos http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00/bp308.html.

El proyecto involucra tambien a la Administración Distrital a través del Alcalde, secretarios y directores de las entidades del gobierno de la ciudad, quienes se comprometieron a presentar información periódica. También vincula a expertos y centros de investigación los que realizan análisis de las evaluaciones sectoriales. La ciudadanía participa como fuente de información sobre los problemas de la ciudad y como receptora de los resultados finales de la evaluación, a través de los medios de comunicación.

Las áreas de evaluación del programa "Bogotá cómo vamos" son las siguientes:

• *Seguridad ciudadana*: Se registra la dinámica de la criminalidad de la ciudad, a través de la tasa de homicidios, así como de la tasa de victimización de acuerdo con el número de personas que ha sido afecta-

da por un delito y la tasa de no denuncia que se estima, por encuestas, según el número de casos que no denuncian.

• *Responsabilidad ciudadana:* Se evalúa el nivel de responsabilidad de la gente frente a las normas de movilidad, pago de impuestos y respeto al medio ambiente y al espacio público, a través del número de contravenciones

• *Vivienda y servicios*: Se evalúa cómo evoluciona la oferta de vivienda para la población de menores recursos, así como la cobertura de servicios básicos como el acueducto y el alcantarillado.

• *Medio ambiente*: Se evalúan los cambios en la calidad del aire, ruido y agua, así como la disponibilidad de zonas verdes accesibles. El tema del manejo de residuos sólidos es otra de las prioridades.

• *Urbanismos*: Se verifica el estado y disponibilidad del espacio público y el impacto de la renovación de espacios estratégicos deteriorados, así como de las obras de expansión y su respuesta por la nueva demanda de suelo urbano.

• *Educación*: Se registran los cambios en cobertura de la educación en los niveles básica y media, a través de la tasa de cobertura neta y evalúa los cambios en la calidad de la educación, mediante los resultados de las pruebas de logro educativo en competencias básicas y valores.

• *Salud*: Se evalúan los cambios en el cubrimiento del servicio de salud, a través de la tasa de cobertura del régimen general de salud, tanto contributivo como subsidiado, y además verifica los cambios en la calidad del servicio a través de la dinámica de las tasas de mortalidad de madres y menores de cinco años.

• *Movilidad vial*: Se evalúa el tiempo promedio de desplazamiento vial en la ciudad y tiene en cuenta los temas de mejoramiento de la malla vial, transporte masivo, transporte alternativo y capacidad de gestión para administrar el sector.

• *Gestión pública:* Se considera importante realizar seguimiento al manejo de las finanzas públicas, así como a la transparencia, eficiencia y atención al usuario de las entidades que prestan servicios públicos a la ciudadanía.

• *Desarrollo económico*: Se evalúan los avances en generación de empleo, dinámica del costo de vida y comportamiento de las exportaciones.

• *Niñez*: Se evalúa hasta dónde los niños tienen garantizados sus derechos relacionados con su acceso a la educación inicial, a una nutrición adecuada y a no ser explotados laboralmente.

La metodología se diseñó[26] sobre la base del sistema de monitoreo de las administraciones públicas creado por el Departamento de Planeación Nacional, con la participación de varios miembros del Instituto FES.

Metodología y proceso de evaluación

La herramienta fundamental de evaluación es el conjunto de indicadores de resultados, técnicos y de percepción, definidos para cada sector. Por su parte, las variables técnicas se alimentan con la información que las entidades distritales envían semestralmente. A su vez, las variables de percepción se alimentan con la encuesta anual[27] que realiza el proyecto cada año a 1.500 personas representativas de la ciudad, de sus zonas, estratos y sexos, y se fortalecen con los "focus groups" que se adelantan semestralmente con ciudadanos representantes de los 6 estratos socioeconómicos. La evaluación de cada sector se realiza sobre la base de un primer documento elaborado por la coordinación del proyecto, el cual se presenta ante un grupo de expertos para profundizar su análisis y obtener conclusiones y recomendaciones, en mesas de trabajo o debates a los que también se invitan funcionarios públicos y ciudadanos relacionados con la problemática tratada. Con estos insumos se construye el informe final para su divulgación a través de los canales acordados.[28]

Para complementar la información de los indicadores, Bogota como vamos consolidó un "Bogotómetro", que reúne cerca de 75 variables de registro mensual, a través de los cuales se logra una aproximación al comportamiento ciudadano, en distintas áreas.[29] Bogotá cómo vamos, ha realizado foros y debates sobre problemáticas específicas que se relacionan con la calidad de vida de la ciudad, por ejemplo, sobre los habitantes de la calle, los desplazados por la violencia y la reforma política de la ciudad.

Tabla 8
Indicadores de Bogotá cómo Vamos

Indicador	Qué mide	Variables
Cómo vamos en educación	Cambios en la cobertura, calidad y percepción del servicio	• Tasa de cobertura neta • Calificación promedio de pruebas de logro educativo • Porcentaje de conocimiento de valores • Calificación ciudadana al servicio
Cómo vamos en salud	Cambios en la cobertura, calidad y percepción del servicio	• Tasa de cobertura del régimen de salud • Tasa de mortalidad materna • Tasa de mortalidad de menores de 5 años por EDA e IRA • Calificación ciudadana al servicio
Como vamos en vivienda y servicios	Cambios en el déficit de vivienda prioritaria y en la cobertura de agua potable y saneamiento y percepción	• Déficit de vivienda prioritaria • Tasa de cobertura de acueducto • Tasa de cobertura de alcantarillado sanitario y pluvial • Calificación ciudadana a los servicios
Cómo vamos en medio ambiente	Cambios en los niveles de contaminación y percepción	• Número de datos que sobrepasan los niveles de ley por cada contaminante del aire • Porcentaje de aguas tratadas por industrias • Nivel de arborización y áreas verdes • Percepción ciudadana de contaminación
Cómo vamos en movilidad vial	Cambios en los tiempos de movilidad vial y percepción	• Tiempo promedio de movilidad vial • Percepción ciudadana de cambios en la movilidad, calidad del servicio, estado de vías y manejo de tráfico
Cómo vamos en espacio público	Cambios en la cantidad espacio público peatonal por habitante y en la cobertura de la malla vial en buen estado y percepción	• Porcentaje de malla vial en buen estado • Tasa de cobertura troncales "Transmilenio" • Tasa de cobertura red de ciclorrutas
Cómo vamos en seguridad ciudadana	Cambios en los índices de homicidio, victimización y percepción sobre la inseguridad	• Tasa de homicidios • Índice de victimización • Tasa de no denuncia • Percepción ciudadana de inseguridad

continúa

Indicador	Qué mide	Variables
Cómo vamos en responsabilidad ciudadana	Cambios en el comportamiento ciudadano según niveles y consecuencias de desacato a la ley	• Tasa de accidentalidad • Número de comparendos • Muertes por abuso de alcohol • Nivel de evasión • Percepción ciudadana sobre responsabilidad y solidaridad
Cómo vamos en gestión pública	Cambios en percepción sobre la administración pública, sus funcionarios y las alcaldías locales	• Percepción ciudadana sobre imagen, gestión, confianza en las entidades públicas del distrito
Cómo vamos en finanzas públicas	Cambios en los índices de finanzas sanas y en las calificaciones internacionales de riesgo crediticio	• Índices de capacidad de pago y sostenibilidad de la deuda • Indicadores Duff and Phelps, Fitch y Standar&Poor
Cómo vamos en desarrollo económico	Cambios en productividad, competitividad y mercado laboral	• Tasa de crecimiento del PIB • Tasas de ocupación, subempleo y desempleo • Tasa de crecimiento de las exportaciones • Percepción ciudadana de situación económica familiar

Fuente: proyecto "Bogotá cómo vamos". Elaborado por los investigadores.

Las siguientes fueron las estrategias desarrolladas por el proyecto, para brindarle información clara y oportuna a la ciudadanía sobre el impacto de la acción gubernamental en distintas áreas:

• Evaluaciones sectoriales para medir el impacto de las políticas públicas en la calidad de vida, a través de indicadores, foros y debates.
• Sistematización de la percepción ciudadana sobre los logros, avances y problemáticas de la ciudad a través de encuestas y talleres de percepción.
• Divulgación de los resultados en la sección 'Bogotá' de *El Tiempo*, Citytv y el *Boletín Trimestral*.
• Publicación del "Bogotómetro" como herramienta para capturar información y divulgarla a la ciudadanía, sobre aspectos relacionados con el comportamiento de sus habitantes.

El resultado más importante de "Bogotá cómo vamos" es la socialización de la información sobre como se comporta la ciudad, a partir de las evaluaciones realizadas y divulgadas.[30] Esto ha contribuido a que los Bogotanos entiendan, basándose en una valoración balanceada, el impacto de la gestión de sus autoridades electas, y conozca las diferentes facetas de la vida de la ciudad y su ciudadanía.

Las administraciones distritales antes de la existencia del proyecto "Bogotá cómo vamos", suministraban información sobre obras y proyectos importantes, así como sobre gestión y procesos, pero poco informaban sobre el impacto, en términos de tasas de cobertura y de calidad de los servicios y bienes básicos. Los medios de comunicación tampoco tenían la costumbre de evaluar la gestión pública basándose en criterios precisos. Como resultado del proceso generado por Bogotá cómo vamos, las entidades distritales han mejorado la calidad de su información, diseñando indicadores y realizando análisis sobre los resultados globales de su gestión. Muchas veces se trata de cambios sutiles, que reflejan una profesionalización del debate sobre la ciudad. Por ejemplo, antes las administraciones daban cuenta del número de viviendas de interés social construidas, pero para "Bogotá cómo vamos" éstas deberían indicar cambios en el déficit de unidades habitacionales.[31] Asimismo, antes las administraciones podían mostrar un descenso en las "muertos violentas", para así hacer patente un progreso en la seguridad, pero bajo los criterios de "Bogotá cómo vamos", tendrían que especificar las tendencias por cada subcategoría, es decir, las tendencias para homicidios, muertos en accidentes de tráfico, suicidios y muertos accidentales.

La Administración también ha integrado la Encuesta Anual de Percepción Ciudadana realizada por "Bogotá cómo vamos" en algunos de sus indicadores de desempeño, como en el caso de la Secretaría de Educación que presenta dicha información en su portal www.sedbogota.edu.co, o como las empresas de servicios públicos que diseñaron un indicador de atención al usuario sobre esa base. La Secretaría General de la Alcaldía la utiliza también para verificar el desempeño de la Administración en su conjunto.

El proyecto "Bogotá cómo vamos" ademas aportó herramientas para el debate electoral local del año 2000, con la presentación de dos documentos: *Bases de un programa de gobierno para Bogotá* y *La agenda*

ciudadana, que trataron temas de importancia para la ciudad. En este sentido, se realizaron publicaciones especiales en *El Tiempo*, un boletín de orientación al votante y algunos encuentros con los candidatos y debates televisivos en Citytv. En el 2002 surgió, a partir de "Bogotá cómo vamos", el proyecto "Concejo cómo vamos", cuya finalidad es evaluar el desempeño institucional del Concejo de Bogotá, en este mismo campo de lo institucional, junto con la Universidad Nacional de Colombia, en varias ocasiones el proyecto ha dictado el curso "Bogotá: políticas públicas".

"Bogotá cómo vamos" fue seleccionado entre las Mejores prácticas ciudadanas para el mejoramiento de calidad de vida, por el Premio Internacional PNUD Hábitat-Municipalidad de Dubai (2000 y 2001). En 2003 durante el Segundo Encuentro Regional sobre Participación y Reducción de la Pobreza promovido por el Banco Mundial, fue mostrado como uno de los ejemplos de "Auditoria Social y Mecanismos de Seguimiento y Evaluación Participativos" de la sociedad civil,[32] destacándose la autonomía frente al gobierno y el nivel técnico de las partes involucradas, garantía de éxito para la auditoria social.[33] Basándose en sus buenos resultados, varias ciudades de Colombia se han mostrado interesadas en replicar la experiencia de "Bogotá cómo vamos".

15.7 Centros académicos y conocimiento sobre Bogotá

Como hemos visto, las administraciones de Mockus y de Peñalosa sabían hacer uso estratégico del análisis y de la investigación y utilizar la academia de manera más constructiva. En el periodo 1995-2003**,** muchas universidades públicas y privadas actuaron como contratistas de las diferentes dependencias distritales, manteniendo su independencia técnica, como se evidencia en las conclusiones de algunas investigaciones que aun siendo críticas de la administración, fueron respetadas hasta el punto de ser publicadas con cargo al presupuesto distrital.

Las universidades que mayor participación tuvieron en el proceso de creación de conocimiento para la administración distrital en los temas de seguridad y convivencia, fueron la Universidad Nacional, la Universidad Javeriana, la Universidad de los Andes, la Universidad del Rosario y la Universidad Distrital.

La Tabla 9 muestra algunos estudios contratados por la Secretaría de Gobierno, durante la administración del alcalde Peñalosa sobre temas relacionados con seguridad y violencia. La tabla da al mismo tiempo cuenta de una especialización cada vez mayor, que ilustra la progresiva sofisticación en los temas tratados.

Tabla 9
Estudios contratados por la Secretaría de Gobierno sobre temas relacionados con seguridad y convivencia

Entidad investigadora	Tema
Universidad de los Andes	1. Caracterización de la violencia homicida en Bogotá (2000) 2. La violencia sexual en Bogotá (2000) 3. Atraco callejero, robo de automotores, hurto a residencias y a establecimientos comerciales en Bogotá (2000)
Universidad Nacional	1. Accidentalidad vial en Bogotá (2000) 2. Interpretación sociojurídica del estado actual de los delitos menores en Bogotá D. C. (2000) 3. Caracterización de las conductas suicidas en Bogotá D. C. (2001) 4. La carrera delincuencial en Bogotá D. C. (2001)
Grupo de Expertos	Caracterización de la seguridad y la convivencia en Bogotá: informe general (2000)
Alonso Salazar	Opiniones, percepciones de los jóvenes de Santa Fe de Bogotá (1999)
Edith Mera	Estudio sobre las distintas causas de violencia intrafamiliar reportadas en el último año por las Comisarías de Familia del Distrito Capital (2000)
ASESEL Asociación de Entidades del Sector Electrónico	Las emisoras escolares como herramienta en la gestión del conflicto y la promoción de la convivencia (2001)

Fuente: resúmenes ejecutivos de los estudios http://www.suivd.gov.co. Elaborado por los investigadores.

El Centro de Estudios de Desarrollo Económico (CEDE) adscrito a la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes es uno de los centros que ha contribuido más decididamente en el tema de la seguridad. Ahí se creó un grupo de estudios denominado "Paz Pública", formado por investigadores, economistas y politólogos. Paz Pública ha trabajado principalmente en cuatro líneas de investigación: (i) análisis del crimen y la violencia; (ii) conflicto interno en Colombia; (iii) políticas de segu-

ridad; y (iv) estudios sobre justicia y policía.[34] Uno de sus productos más relevantes durante el período considerado (1995-2003) fue el estudio *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá*. Un grupo de investigadores de la Universidad Nacional creó el proyecto Red Bogotá, con un portal en Internet[35] en el que se publican los resultados de investigaciones sobre diferentes temas que interesan a la ciudad. Varias universidades públicas y privadas, se comprometieron con el novedoso programa de capacitación adicional a la Policía en Bogotá (véase Capítulo 8). En el tema de la introducción y entrenamiento a los jueces de paz, así como en el de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, la Universidad Nacional estuvo especialmente involucrada.

15.8 Simposios y otras actividades de difusión del conocimiento

El Distrito también estimuló la organización de talleres y seminarios de alta calidad sobre temas de interés para la ciudad. Solamente para dar algunos ejemplos, durante la segunda administración de Mockus, el ICDT organizó coloquios como "La paz en Colombia en el siglo XX", el seminario "Bogotá, sistema político y cultura democrática", el seminario internacional "Políticas culturales urbanas, experiencias europeas y americanas", apoyo al seminario internacional "Resistencia civil y acción política no violenta" y apoyo al seminario internacional "Nuevas tendencias de la investigación social".

Algunos expertos, académicos y centros de investigación del exterior también fueron invitados o relacionados por otras razones con el proceso de construcción distrital de conocimiento. En la introdicción ya se habló de las actividades realizadas en la Universidad de Georgetown (Programa Colombia).

Las lecciones aprendidas del modelo de Bogotá están también en la base del diseño estratégico y práctico del programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), que fue lanzado en marzo 2004 por la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior, con apoyo técnico y financiero del Programa Colombia de la Universidad de Georgetown y USAID, para asesorar a las administraciones municipales y departamentales de todo el país en el diseño e implementación de planes de seguridad y convivencia ciudadana.

El equipo del programa DMS está esencialmente conformado por ex funcionarios de Bogotá, y tiene el liderazgo del mismo general Jorge Daniel Castro, quien antes de su cargo actual como comandante general de la Policía Nacional, se desempeñó como comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, por lo cual es un natural defensor de las políticas de seguridad implementadas en la ciudad durante el período considerado en nuestro libro.

15.9 El uso del conocimiento

En nuestro concepto, los ejes principales sobre los cuales la producción de conocimiento ha contribuido al éxito de las políticas públicas en relación con el tema seguridad, se resumen en los siguientes:

• *Bancos de datos como instrumentos para actuar.* Hay una mejora en cantidad y calidad de los bancos de datos con información relevante para cada tema.
• *Mejor comprensión de la diversidad de visiones e interpretaciones de la ciudadanía.* Hay una mejora cuantitativa y cualitativa en el conocimiento y entendimiento y opiniones ciudadanas sobre gran cantidad de temas.
• *Mejor comprensión de las interrelaciones entre autorregulación y regulación normativa.* Se entienden mejor las normas, así como las motivaciones para acatarlas o desatenderlas y, en consecuencia, hay mayor entendimiento sobre las mejores formas de promover la convivencia y la autorregulación ciudadana, lo que condujo a un esfuerzo, completamente nuevo en la ciudad y en el país, que puede tener un efecto favorable en el comportamiento ciudadano, reduciendo la ocurrencia e impacto de situaciones de conflictividad y violencia.
• *Mejor comprensión de la ciudadanía sobre Bogotá y sus instituciones.* La contratación de estudios permitió que se involucraran investigadores independientes y los principales centros de investigación de la ciudad para, en un esfuerzo conjunto y sostenido, construir una visión multidimensional y compleja de la ciudad y sus habitantes.

• *Mayor interés y capacidad de centros académicos en asesorar al Distrito.*
• *Nuevos e innovadores sistemas de medición*. Para precisar mejor los objetivos y sobre todo, para medir los resultados en aras de realizar los ajustes pertinentes, se construyeron sistemas de medición que intentaron, por primera vez, medir conceptos abstractos e intangibles, haciendo gala de creatividad y disciplina académica. Se logró el objetivo de hacer perdurables estos sistemas de medición más allá de los límites temporales de las administraciones distritales, como es el caso del SUIVD, que ha logrado consolidarse a lo largo de las tres administraciones como una fuente confiable y altamente especializada en el tema de seguridad ciudadana. Está por probarse la sostenibilidad del sistema de medición de cultura ciudadana, que se ha construido a lo largo de dos administraciones.
• *Planeación distrital basada en la investigación permanente de fenómenos sociales y urbanos.* Las diferentes administraciones han hecho un permanente ejercicio de planeación en torno al tema de seguridad y convivencia ciudadana, haciendo uso consciente y racional de los elementos que arrojaron los estudios e investigaciones contratados, mejorando de manera contundente los resultados que se tradujeron en modificación de comportamientos de la ciudadanía en torno a las variables intervenidas.
• *Coordinación interinstitucional e intersectorial en torno a la seguridad y la convivencia ciudadana.* Con base en investigaciones se logró precisar conceptos, criterios e indicadores que permitieron la unificación de criterios y la definición de metas precisas, para cuyo cumplimiento fue necesario y posible la coordinación interinstitucional e intersectorial.
• *Profesionalización y especialización de instituciones distritales y sus funcionarios.* La contratación de investigaciones con base en las necesidades de la administración (y no con base en intereses académicos de determinados centros de estudios) garantizó difusión de los estudios contratados o ejecutados, contribuyendo directamente al fortalecimiento de la especialización y la profesionalización de las respectivas instituciones y del personal.

• *Esfuerzo por transformar los códigos e imágenes de la ciudad que dificultan la convivencia*. Los resultados de las investigaciones y de la actividad de planeación se tradujeron en serios esfuerzos por crear nuevos códigos y propuestas para entender la ciudad y para relacionarse con los conciudadanos, que articularan lo cultural, lo ético y lo normativo.
• *Creación de un Sistema de auditoria ciudadana.* La alianza de importantes estamentos de la sociedad civil para diseñar, mantener y difundir un sistema de medición y evaluación de la gestión distrital es tal vez uno de los resultados más atractivos de la década, que posiblemente fue viable gracias a la permanente disposición de la administración distrital de acogerse al sistema de evaluación y control, por compartir los objetivos de transparencia y participación ciudadana que motivaron el proyecto.
• *Mayor y mejor acceso público a la información.* Las publicaciones en ediciones para diversos públicos, en papel y en discos compactos, permitieron el acceso a amplias capas de población a temas que apuntaban a la formación de nuevos ciudadanos, conscientes de sus derechos y deberes. La difusión también se fortaleció gracias a la creación de portales de Internet en las entidades del Distrito y en los centros de investigación y de educación superior, en donde es posible encontrar información completa y actualizada.

Notas capítulo 15

1 Véase en particular: Santana, Pedro *et al., Bogotá 450 años. Retos y realidades*, Bogotá, Foro IFEA, 1988, p. 383; Zambrano, Fabio *et al*., "Historia de Bogotá. Siglo XX", en Puyo, Fabio *et al*., *Historia de Bogotá*, vol. III, Bogotá, Fundación Misión Colombia-Villegas Editores, 1988, p. 302; Sanz de Santamaría, Carlos (comp.), *Bogotá, estructura y principales servicios públicos*, Bogotá, Cámara Comercio de Bogotá, 1978, p. 329; Departamento Nacional de Planeación, *Bogotá, problemas y soluciones,* Memorias de Seminarios, Bogotá, 1992.

2 Se encuentran publicaciones como: *De habitantes a ciudadanos. A propósito de una experiencia en Bogotá*, de la Alcaldía Mayor de Bogotá, 1988; de Carlos Escobar *et al*., *Vivir en Bogotá*, publicación de Foro Nacional por Colombia, 1990, y artículos como "Por una ciudadanía viva. ONG impulsan campaña de cultura política", de Francisco de Roux, en la *Revista Cien días*, del Cinep, 1991.

3 También se publicaron en 1994, entre otros, los siguientes libros sobre Bogotá: *Pobladores urbanos*, compilación de Julián Arturo; *Ciudad Bolívar: verdad y mito*, de Luis Carvajal B.; *La violencia llamada "limpieza social"*, de Carlos E. Rojas; *La calle. El otro modo de ser ciudad*, de Javier Ruiz, y *El barrio de invasión. Los lenguajes de una identidad*, de Fernando Viviescas.

4 Londoño, Rocío, "Líneas de investigación e intervención en cultura ciudadana en Bogotá", en *Revista Pensar Iberoamérica*, No. 4, internet, 2003.

[5] Memoria y Evaluación IDCT. Programa Cultura Ciudadana. CES Universidad Nacional, Bogotá, 1998.
[6] Resolución 08 de agosto de 1996.
[7] Campos Z., Yezid, director del Observatorio en 1997, *Observatorio de Cultura Urbana. Una experiencia de observación y de investigación sobre la ciudad,* Bogotá, La Ciudad Observada, 1998.
[8] Londoño, *op. cit.*
[9] Campos Z., *op. cit.*
[10] En "Cultura" se encuentran mediciones de percepción de los asistentes a diferentes eventos culturales, por ejemplo, festival de cine, de teatro, retretas, exposiciones de pintura, encuentro de escritores, conciertos de hip hop, de jazz, de rap, recitales, lunadas, danza. O sobre espacios culturales como Cinemateca Distrital o Mediatorta.
[11] Campos Z., *op. cit.*
[12] Tablas elaboradas basándose en la información de estudios e investigaciones contenida en la base de datos de la Oficina Asesora de Investigación de Ciudad del IDCT, posiblemente del año 2000.
[13] Memoria y Evaluación IDCT. Programa Cultura Ciudadana. CES Universidad Nacional, Bogotá, 1998
[14] Campos Z., *op. cit.*
[15] Resultados de la Encuesta realizada por el grupo de investigación Cultura Ciudadana del IDCT, en 1996, en las calles de Bogotá, a 1.756 personas, hombres y mujeres de todos los estratos.
[16] No se pudo determinar cuáles investigaciones se realizaron desde las áreas de apoyo y cuáles desde el observatorio.
[17] Entrevista con Rocío Londoño, directora del IDCT 2001-2003. Bogotá, 2003.
[18] *Ibid.*
[19] Universidad Nacional-Corporación Urbanos, unión temporal, *Diagnóstico sobre estudios de la cultura ciudadana*, Bogotá, IDCT, 2003.
[20] (Entrevista con Rocío Londoño, *2003).*
[21] Decreto Distrital 440 del 11 de junio de 2001, artículo 38. Disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/bogota/sdi.
[22] Acuerdo 57 de 2002 del Concejo de Bogotá.
[23] Información tomada de http://www.empresario.com.co, http://www.eltiempo.com.co/bogotacomovamos/, http://www.fundacioncorona.org.co/ y http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00.
[24] http://www.eltiempo.com.co/bogotacomovamos.
[25] Sánchez, María Fernanda, *Evaluación de los cambios de calidad de vida en Bogotá, Colombia desde la sociedad civil. Bogotá cómo vamos*, s. f., posible 2002.
[26] http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu00.
[27] Encuesta de percepción ciudadana *Bogotá cómo vamos*, que se realiza desde 1998, según http.//www.eltiempo.com.co/bogotacomovamos.
[28] Sánchez, *op. cit.*
[29] http://www.eltiempo.com.co/bogotacomovamos.
[30] Sánchez, *op. cit.*
[31] *Ibid*.
[32] http://km.worldbank.org/LacCivilsociety/docs/puntacana2003/web/BMLecciones2003DEF.htm.
[33] http://www.worldbank.org/wbi/governance.
[34] CEDE. http://economia.uniandes.edu.co/html/cede/investigaciones/violencia_conflicto.htm.
[35] http://www.univerciudad.net.co.

Capítulo 16

CONCLUSIONES

16.1 Observaciones preliminares

La capital de Colombia, con una población aproximada de 6,7 millones de habitantes (2002), ha reducido considerablemente las tasas de crimen y homicidio durante el último decenio (desde 1995). La tasa de homicidios disminuyó de 80/100.000 en 1994 a 24/100.000 en 2003. En 1995, la tasa de homicidios de Bogotá era comparable con la tasa nacional, pero diez años mas tarde, en 2003, estaba por debajo de la misma, y muy por debajo de la de ciudades como Cali y Medellín. Hace diez años Bogotá era la ciudad con más homicidios en América Latina, hoy en día su tasa de homicidios está por debajo de la de ciudades como Caracas y São Paulo entre otras.

La excelente gestión pública durante el período de 1995-2003, fue un elemento fundamental para lograr la reducción del crimen y la violencia en Bogotá. Otras grandes ciudades en Colombia, particularmente Medellín, sobre el mismo período lograron una reducción en sus tasas de homicidios, sin embargo dicha reducción es en general atribuida a factores de orden nacional (desmantelamiento de carteles de la droga en Cali y Medellín, el incremento en la eficiencia de la fuerza pública y las políticas de seguridad en zonas rurales directamente aledañas a estas ciudades), y no al impacto de políticas municipales, como si fue el caso de Bogotá.

Las iniciativas introducidas durante la última década para reducir la violencia, tanto en el país como en algunas ciudades, en particular Bogotá, tienen un fuerte componente de "fortalecimiento institucional", es decir, apuntan a la causa central de la crisis colombiana, a la debilidad institucional del Estado colombiano. Así es como progresivamente se han sumado estrategias y políticas de prevención y de reducción de la violencia y la criminalidad al componente de negociaciones políticas con los grupos armados. La lección central de las exitosas políticas de promoción de seguridad y convivencia en Bogotá evidencian la importancia del papel que los gobiernos locales pueden y deben desempeñar frente a su desarrollo, como sucede también en la implementación de otras agendas en el campo del desarrollo.[1]

El muy signifgicativo descenso registrado de las tasas de criminalidad no implica que los grupos armados ilegales, así como la criminalidad organizada hayan desaparecido, o que no continúen teniendo

capacidad de incidencia sobre la ciudad. De hecho es posible, como algunos han argumentado, que el descenso en los niveles de violencia se haya debido en parte a decisiones estratégicas de los grupos armados y criminales, consistentes en detener o disminuir estratégicamente sus acciones, como defensa o "retiro táctico" frente a las políticas de seguridad y defensa del Gobierno Nacional, para reactivarlas cuando lo juzguen oportuno.

No se pretende pues argumentar que con la aplicación de políticas locales de prevención y reducción de las lesiones fatales y no fatales en Bogotá, se podría poner fin a la existencia de grupos armados al margen de la ley. Es cierto también que nadie puede garantizar que el descenso observado en Bogotá sea sostenible a mediano o largo plazo, dadas las dinámicas de la violencia organizada y del terrorismo perpetrado por grupos armados ilegales como la guerrilla, las autodefensas ilegales, y las organizaciones criminales, que siguen siendo un factor de gran inestabilidad, aunque con más incidencia en zonas rurales, y en ciudades intermedias o pequeñas, que en las grandes ciudades.

No obstante lo anterior, consideramos que son fundamentales políticas y programas distritales que han logrado incidir sobre las tendencias descendentes de las tasas de homicidios y demás indicadores de criminalidad en una ciudad como Bogotá. Por una parte, la tendencia ya completa un decenio entero, lo que implica que se trata de un fenómeno sostenido en el tiempo, y que independientemente de su comportamiento tendencial en el futuro, vale la pena analizarlo y entenderlo a fondo. Por otra, conocer sus razones puede generar lecciones aprendidas sobre cómo continuar en el mismo camino y alcanzar un descenso más sostenible. En este sentido, sorprende que sean muy pocas las publicaciones académicas y periodísticas que han intentado dar una explicación sobre el descenso de las tasas de homicidios en Colombia –fenómeno observado desde 1991– y en particular en Bogotá donde éste es evidente desde 1994.

16.2 Impacto de factores demográficos

El crecimiento demográfico de Bogotá (y de Colombia en general) ha disminuido durante los últimos años, de 6% al año (1964-1973), al 3,5% (1973-1985), luego al 2,8% (1985-1993), y finalmente al 2,5% (1993-

2002). Esta progresiva disminución de las tasas de crecimiento demográfico han contribuido, durante el período 1995-2003, a un crecimiento urbanístico mucho menos caótico y explosivo de Bogotá que en las décadas anteriores, creando mejores condiciones para la planificación y el desarrollo urbanístico y la generación de bienestar social, económico y cultural.

La población de Bogotá, y de Colombia en general, ha venido envejeciéndose. En 2002, aproximadamente 28% de la población de Bogotá pertenecía a la franja de 15-29 años –la categoría con el riesgo más alto de estar involucrada en el crimen bien sea como victimarios o como víctimas– contra 34% hace 20 años. La teoría criminal indica que este tipo de envejecimiento de la población guarda una relación con la tendencia descendente de las tasas de criminalidad.

16.3 El impacto de los factores nacionales

Una serie de reformas en las políticas nacionales de seguridad, en particular la reforma de la administración de la justicia, reforma de la Policía, fortalecimiento de los servicios de inteligencia, la lucha contra las organizaciones del crimen y en general el incremento en la coherencia de las políticas de seguridad, han contribuido a la exitosa recuperación de la seguridad en Bogotá y a la tendencia descendente de los indicadores criminológicos observados en ella.

El mejoramiento de la Policía Metropolitana en Bogotá se traduce no solamente en una disminución de los indicadores de impunidad, sino también en una mejor imagen pública de la institución entre los bogotanos. Más allá de Bogotá, la Policía Nacional goza hoy por hoy de un elevado nivel de confianza pública en el país entero: el 57% de los colombianos confía en la institución, lo cual contrasta notoriamente con el 21% de hace exactamente diez años y con el promedio observado en el conjunto de Latinoamérica, que apenas supera el 30%. Resulta evidente que las transformaciones de la Policía Nacional ha contribuido de manera importante a la mejora en las tasas de homicidios así como a la mejora de la seguridad (real y percibida) en Bogotá, y en el resto del país.

En Bogotá, el impacto de las reformas a la Policía y de las otras reformas nacionales mencionadas (en inteligencia, administración de la justicia, lucha al crimen organizado), fue reforzado durante el período

1995-2003 a través del compromiso de las autoridades distritales con las mismas, basándose en iniciativas de fortalecimiento de la coordinación y cooperación entre: los ciudadanos y la Policía, el gobierno local y Policía, la ampliación de los servicios de detención provisoria y de programas de rehabilitación, y finalmente los esfuerzos de resocialización de infractores.

Desde cuando se realizó la primera elección de alcaldes y gobernadores en 1988, se ha fortalecido la rendición de cuentas por parte del gobierno local y se abrió la oportunidad de contar con mayor participación de alcaldes independientes en las elecciones. El electorado de Bogotá, que se considera menos tradicional que en otras ciudades grandes de Colombia (responde más al llamado "voto de opinión"), ha aprovechado estas condiciones para elegir alcaldes más independientes, tecnócratas e innovadores. El interés público que tienen los candidatos y la presentación del programa de gobierno para ser aceptados como tales, han contribuido al fortalecimiento del perfil de los mismos y a su compromiso con la ciudad, al menos esto es claro en Bogotá con Antanas Mockus (1995-1997, 2001-2003) y Enrique Peñalosa (1998-2000).

La fijación de períodos y su progresiva ampliación (también para los gobernadores) de dos años (desde 1988) a tres años (desde 1991), y posteriormente a cuatro años (desde 2004), ha mejorado las condiciones para el desarrollo de políticas municipales a largo plazo. La introducción de un período fijo de dos años (desde 1988) ya representó un mejoramiento significativo, en comparación con los períodos anteriores, ,con la notable excepción de los años 60. La introducción de períodos de 3 años (como fue el caso durante el término de 1992 a 2003) fortaleció de manera considerable las condiciones de gestión de los alcaldes para desarrollar obras de mayor envergadura, como de hecho lo hicieron los alcaldes de Bogotá. La introducción del nuevo período de cuatro años se inicia a partir del primero de enero de 2004.

La Constitución Política de 1991, con su política de descentralización, administrativa y fiscal y la posterior reglamentación de la misma, otorgó más responsabilidades e instrumentos para los gobiernos locales. Bogotá ha utilizado estos instrumentos de manera "proactiva" y creativa, a diferencia de muchas otras ciudades. Los nuevos requisitos nacionales respecto del desarrollo local, tales como la formulación obligatoria de los

planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, fueron utilizados de la mejor manera por Bogotá. Además, se garantizaron en Bogotá amplias oportunidades a los ciudadanos para participar en el debate sobre el futuro de la ciudad, promoviendo una vinculación mayor entre la ciudadanía y la administración, para encontrar de manera más participativa soluciones a sus problemas mayores, entre ellos el tema de la inseguridad. En Bogotá, los planes para el desarrollo de la ciudad fueron formulados de manera seria y con participación de los ciudadanos, aprovechando plenamente el marco que para dicha descentralización creó la Constitución 1991.

Bogotá utilizó los mandatos constitucionales para lograr mayor autonomía administrativa de la ciudad como la capital de Colombia. El alcalde Jaime Castro (1992-1994) consolidó estos mandatos en el nuevo Estatuto Orgánico de Bogotá (Decreto Ley 1421 de 1993), fortaleciendo la descentralización interna de la ciudad, la transparencia y eficiencia en el gasto y la gestión. Los alcaldes Mockus y Peñalosa dieron crédito explícito al Estatuto Orgánico como condición *sine qua non* del buen gobierno y de la eficiencia de la administración en Bogotá., El Estatuto orgánico constituye un modelo en el cual otras ciudades del país pueden inspirarse para mejorar su estructura y gestión.

Por varias razones, algunos de los factores nacionales que han contribuido al mejoramiento de la seguridad en el país han impactado con más fuerza en Bogotá que en otras partes de Colombia: (i) la densidad institucional de la Policía Nacional, la administración de justicia, y otras agencias vinculadas con la seguridad nacional, es mayor en Bogotá, de modo que las reformas tienen, en general, un impacto más rápido, fuerte y sostenido que en otras partes del país; (ii) algunos programas nacionales –en algunas ocasiones financiados parcialmente con fondos internacionales como la Policía Comunitaria– se realizan bajo la modalidad de pilotos primero en Bogotá; (iii) el alcalde de Bogotá y sus funcionarios tienen mejor acceso que sus colegas en otras ciudades a la información sobre programas y políticas nuevas y los recursos que los acompañan.

16.4 Liderazgo y planeación programática

La gestión distrital en el período 1995-2003 está caracterizada por liderazgos excepcionales y un gran compromiso con la coherencia, la

transparencia, la innovación y el profesionalismo. Las estrategias del desarrollo de la ciudad fueron definidas en los respectivos planes del desarrollo de la ciudad con base en las necesidades de la misma y de su población, incorporando también lecciones aprendidas de otras ciudades del mundo, en particular latinoamericanas y europeas. La última vez que Bogotá conoció un período similar de excelencia en su gestión fue durante los años sesenta, bajo el liderazgo de los alcaldes Jorge Gaitán Cortés (1961-1965) y Virgilio Barco (1966-1969), aunque debe reconocerse que esos alcaldes manejaron una ciudad mucho más pequeña y de algún modo más fácil de gestionar. Durante los años setenta y ochenta –con la notable excepción de algunos alcaldes– la administración distrital perdió calidad por problemas de corrupción y por la alta rotación de los alcaldes titulares designados y de sus colaboradores, lo que se tradujo en una gestión *ad hoc*, y con poca visión.

Mockus y Peñalosa se respetaron mutuamente y construyeron sus políticas apoyándose cada uno en los logros y aciertos del anterior. Ambos retomaron con "continuidad creativa" programas iniciados por su antecesor, garantizando de esta manera una gestión a largo plazo para la ciudad, en la que los intereses de la ciudad estuvieron por encima de sus propias vanidades e intereses. La continuidad en las políticas, así como en los ejes temáticos y conceptuales de sus planes de desarrollo, y la relativa permanencia de los equipos técnicos en la administración distrital, han sido factores cruciales para el éxito de Bogotá. Un ejemplo importante es el de Hugo Acero, quien fue encargado durante las tres administraciones de gestionar el tema de seguridad ciudadana, primero como Consejero de Seguridad y posteriormente como Subsecretario. Este tipo de continuidad y excelencia acumulada no es común en otras ciudades, donde la rotación de los funcionarios afecta negativamente el desempeño del sector público.

Los dos alcaldes Mockus y Peñalosa eran de perfil tecnócrata, racional, transparente, carismático, creativo, de liderazgo personal fuerte y de filiaciones políticas relativamente independientes, en particular Mockus. Peñalosa y Mockus tenían antecedentes académicos fuertes y aprovecharon teorías y conceptos como insumos para sus visiones de la ciudad, pero nunca se comprometieron dogmáticamente con ningún modelo o paradigma específico para Bogotá, como podrían ser la teoría de

la "ventana rota", o del modelo de "capital social", o de la "Policía Comunitaria" o del "diseño situacional". Ambos alcaldes estaban comprometidos con una metodología de "innovación creativa" caracterizada por una metodología de "aprender haciendo", en relación directa con las necesidades de la ciudad, y a través de los canales y formas de participación ciudadana, recurriendo a instrumentos de comunicación moderna e innovadora. Las políticas públicas se formularon con inspiración ecléctica, pero sin copia simplista o importación de modelos establecidos de antemano.

Los alcaldes Mockus y Peñalosa fortalecieron e introdujeron una gestión pública orientada a resultados, que mejoró radicalmente los sistemas de seguimiento y evaluación constante de la gestión. Se crearon cerca de quince observatorios, entre otros, el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD), el banco de datos del Sistema Distrital de Parques y el observatorio de movilidad segura (en construcción).

16.5 La prioridad de la seguridad ciudadana

En vista de la tradición de considerar la seguridad como un asunto manejado exclusivamente por el nivel nacional y reservado para la Policía Nacional (entidad del gobierno nacional), los alcaldes Mockus y Peñalosa hicieron de la seguridad una prioridad en sus *Planes de Desarrollo Distritales.* Rompieron con el paradigma de la seguridad como tarea primordialmente asignada al gobierno nacional, y en particular a la Policía Nacional, para pasar a una concepción de "seguridad ciudadana" respecto de la cual los alcaldes son responsables de garantizarla, promoverla y mantenerla. Se acabó la tradicional aproximación que consideraba los temas de violencia y criminalidad como parte del interés exclusivo de los sectores policiales y de justicia, para pasar a ser abordados en forma conjunta con las autoridades administrativas responsables del diseño e implementación de las políticas públicas de prevención y control.

Por primera vez en Bogotá, la seguridad se constituyó en una prioridad central de la agenda del gobierno local, para hacer frente al tema de inseguridad, en una época en que las tasas de homicidios tanto en Bogotá como en todo el país, estaban en un nivel históricamente alto. Al

tiempo, aunque las administraciones de Mockus y de Peñalosa fijaron sus propias prioridades respecto de los programas de seguridad y convivencia ciudadana, basándose en un análisis constante de las particularidades y necesidades de la ciudad, estas políticas se definieron siempre como complementarias y respetuosas de los esfuerzos de los respectivos gobiernos nacionales para promover paz y reducir la violencia y el terror en el país. Ha sido evidente el apoyo de Bogotá en programas nacionales innovadores, como la introducción de la Policía Comunitaria, la innovación en campañas de resistencia civil contra el terrorismo y la cooperación en la lucha contra el crimen organizado.

La seguridad no sólo fue definida como una prioridad, sino que se concibió en términos de un acercamiento integral, intersectorial, coordinado, implementado, vigilado y evaluado por equipos interinstitucionales. Se rompió con un esquema en el que las prioridades en el tema seguridad están estrictamente limitadas a las responsabilidades sectoriales de la Secretaría de Gobierno –las que dicho sea de paso, también fueron redefinidas significativamente durante el período 1995-2003–. Para el Plan de Desarrollo de la primera administración de Mockus, cada sector de la administración tenía que definir cómo iba a contribuir al tema de seguridad y de convivencia ciudadana, para garantizar que la implementación de los objetivos de la política no serían restringidos a un sector específico (por ejemplo el tema de seguridad manejado exclusivamente por el Secretario de Gobierno), sino implementados de manera integral.

El compromiso operacional con este enfoque se reflejó en la gran variedad de programas implementados por las instituciones distritales (1995-2003) tales como el fortalecimiento de la Policía Comunitaria, la recuperación del espacio público, la ampliación de servicios de justicia alternativa, la creación y asesoría a frentes de seguridad local, el aumento de programas deportivos y culturales, la ampliación de servicios de atención a habitantes de la calle, trabajadores sexuales, jóvenes en riesgo y otros grupos desfavorecidos, así como las campañas e intervenciones sobre factores de riesgo y accidentes de tráfico.

Por primera vez, la ciudad de Bogotá estableció en su plan de desarrollo metas precisas para la reducción del crimen y la violencia para la ciudad y para cada una de las 20 localidades. Estas metas fueron evalua-

das con regularidad para cada localidad y para la ciudad en su conjunto. Progresos y obstáculos eran discutidos en reuniones frecuentes entre comandantes de Policía y alcaldes locales (en consejos de seguridad local) y entre la alcaldía mayor, los alcaldes locales y comandantes de Policía de las respectivas localidades en los llamados "Consejos de Seguridad Ampliados".

Los recursos distritales para los programas de la seguridad y convivencia ciudadana aumentaron desde 1995, particularmente a través del Fondo Distrital de Seguridad y Vigilancia. Gran parte de estos recursos fueron destinados para la Policía en adición a los recursos transferidos por la Policía Nacional. En este contexto la gestión, administración y rendición de cuentas del Fondo Distrital de Seguridad Local fue fortalecida a través de la introducción de métodos de gestión pública transparente y eficaz. Sobre el mismo período (1995-2003) no hay otros ejemplos de grandes ciudades colombianas que hayan fortalecido de esta manera su compromiso con la seguridad ciudadana.

Para hacer operativos los objetivos y metas trazados en temas de seguridad ciudadana, Bogotá creó y fortaleció la institucionalización del tema de seguridad y convivencia, específicamente en el despacho de la Secretaría de Gobierno Distrital, a través de la creación de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, como una entidad profesional y estable encargada de la planeación, vigilancia y evaluación de los programas de seguridad.

Más en general, las administraciones de Mockus y de Peñalosa emprendieron una reorganización institucional con la redefinición de las funciones de instancias como el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS) y el Instituto Para la Protección de la Niñez y la Juventud (Idipron), el fortalecimiento de instancias como la Veeduría del Espacio Público, el IDU y el Instituto Distrital para Cultura y Turismo (IDCT), para sólo nombrar algunos. Los alcaldes se preocuparon por construir en cada de estas instituciones un equipo de trabajo calificado, cuya selección y nombramiento estuviera basado en criterios de mérito –en lugar de motivaciones políticas– que respetara la continuidad a pesar de los cambios de administración.

Asimismo, para dar sostenibilidad a las políticas de seguridad y convivencia, hubo desarrollos normativos relevantes, en particular la

expedición en 2003 de un nuevo Código Distrital De Policía –que se basó en un amplio proceso de consulta– y la expedición, también en 2003, del "Plan maestro de equipamientos de seguridad ciudadana, defensa y justicia", el cual consolida un marco integral para institucionalizar de manera más contundente las políticas de seguridad y convivencia en la ciudad, a partir de las lecciones aprendidas desde 1995.

16.6 El Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD)

Para construir una línea de base y para vigilar constantemente los indicadores de criminalidad, Bogotá creó dentro de la administración, y específicamente en el despacho del subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, el SUIVD. Este sistema fue inspirado de sistemas similares en otras ciudades norteamericanas. El SUIVD permite monitorear el crimen, la violencia y los accidentes de tráfico, de otro lado procesa la información de manera georrefenciada facilitando mapas y gráficas para evaluar el crimen en diferentes períodos de tiempo. El SUIVD ha sido un instrumento fundamental para priorizar, focalizar y evaluar políticas de prevención y reducción de lesiones fatales y no fatales, así como de la criminalidad en general. El Sistema identifica las áreas con altas tasas de crimen, violencia, y accidentes vehiculares, y sirve de insumo para definir propuestas de intervención, evaluar el impacto de estas intervenciones de política, y suministrar información a la ciudadanía y a los medios de comunicación respecto de la situación de seguridad en la ciudad, dando lugar a un discurso balanceado e informado sobre el tema.

Para evaluar la información suministrada por el SUIVD y definir políticas de intervención, las administraciones distritales durante el período 1995-2003, fortalecieron algunos comités –de creación obligatoria ordenada por la legislación nacional– que habían sido inoperantes o poco efectivos anteriormente. Concretamente se crearon: el Consejo Distrital de Seguridad (donde se diseñan las políticas), los Consejos Locales de Seguridad (donde alcaldes locales y comandantes de Policía coordinan su trabajo), Comité Distrital de Orden Público (creado para coordinar el empleo de la fuerza pública y la puesta en ejecución de los

planes de seguridad). La importancia atribuida a estos comités por los alcaldes mismos, el carácter intersectorial de éstos (con participación de los sectores Educación, Salud, Obras Públicas, Bienestar Social etc.), el compromiso y profesionalismo de sus miembros, y la continuidad en su convocatoria, contribuyeron a hacer de ellos elementos esenciales en la implementación eficaz de las políticas de seguridad y en el mejoramiento mismo de la seguridad en la ciudad.

Bogotá también consideró la creación de instrumentos de coordinación adicionales como el número único "123" para la atención de emergencias; (aún no implementado) y el Puesto de Mando Unificado (diseñado para la coordinación de la fuerza pública durante grandes eventos públicos). Estos instrumentos contribuyen a dar respuestas más rápidas, eficientes, y mejor adaptadas a la demanda, logrando salvar más vidas. Su éxito –monitoreado y evaluado con regularidad– se refleja también en una mejor percepción ciudadana sobre el desempeño del gobierno en esta área.

16.7 Políticas descentralizadas de seguridad en Bogotá

Bogotá es la única cuidad en Colombia con un sistema de descentralización administrativa dentro de su jurisdicción, lo cual se logró en 1993 con el nuevo Estatuto Orgánico, a través del cual se consolidó la descentralización en 20 localidades en que se haya dividida administrativamente el Distrito Capital, cada una con un alcalde local y sus coordinadores en el área jurídica y de gestión, y con una corporación pública elegida popularmente de manera directa (Junta Administradora Local). La existencia de las localidades ha aumentado significativamente la capacidad de la administración de Bogotá para incidir sobre las áreas periféricas, incluido el tema de la planeación y coordinación de estrategias de seguridad. A través de un proceso de aprendizaje e innovación, la Alcaldía Mayor, en particular la Secretaría de Gobierno, lidera y asesora técnicamente a los alcaldes locales en temas de seguridad, y de otro lado, estos últimos implementan y alimentan las políticas emanadas de la administración distrital.

Para fortalecer la coordinación en los asuntos relacionados con la seguridad y la convivencia, la administración distrital implementó en

cada una de las 20 localidades, los consejos de seguridad locales, convocados por los alcaldes locales y promovió el diseño de planes de seguridad local (aunque no fueron formalmente formulados en todas las localidades). Lo anterior contribuyó a mejorar la coordinación entre la alcaldía mayor y las localidades, entre alcaldes locales y los respectivos comandantes de Policía, y finalmente ha hecho más cercanas las relaciones entre la comunidad y la administración en relación con el tema seguridad.

Para monitorear y evaluar el desempeño en cada una de las localidades, Bogotá introdujo la figura del Consejo Ampliado de Seguridad. Durante la segunda administración de Mockus, este Consejo se convocaba cada cuatro meses, con la participación de todos los alcaldes locales, los comandantes de Policía de cada Localidad, el alcalde mayor y su gabinete, para evaluar el comportamiento de cada localidad basado en las estadísticas del SUIVD y la información adicional desde las localidades.

16.8 Inseguridad y pobreza

Es común suponer que en una ciudad grande como Bogotá, los índices de criminalidad mostrarían una correlación evidente con los índices de pobreza y desempleo, sin embargo, las tendencias observadas en Bogotá para el período 1995-2003 van en contra de esa idea, ya que incrementos en los índices de desempleo, por ejemplo, estuvieron acompañados por un descenso en las tasas de criminalidad. Según nuestro punto de vista, los alcaldes Mockus y Peñalosa han mostrado que con incrementos focalizados en la inversión social y una gestión integral orientada a crear una ciudad más solidaria, más equitativa y más segura, puede ser posible neutralizar el impacto negativo sobre la seguridad que puedan llegar a tener incrementos en pobreza y desempleo. Las políticas distritales han logrado mitigar la crisis de empleo con sus esfuerzos exitosos, no solamente en el campo de la inversión social per se, sino con la mejora en la calidad de la vida como resultado de las mejoras en la cultura ciudadana y la seguridad, resultado de inversiones y políticas muy bien adaptadas a las necesidades de la gente.

Los alcaldes de Bogotá (1995-2003) fueron concientes de las complejas relaciones entre los temas de seguridad y los de pobreza, tanto en zonas céntricas como en áreas periféricas de la ciudad, caracterizadas

por altos índices de marginación social, económica e institucional. El aumento en cobertura y el mejoramiento de calidad en los sectores de salud y educación, al igual que los programas de legalización de la propiedad y la ampliación de servicios básicos en los barrios pobres, fueron aplicados y focalizados de una mejor manera. Aunque resulta difícil de medir el impacto directo en la reducción del crimen de los programas de mejoramiento en el acceso a servicios públicos, legalización de propiedades, mejoramiento del sistema educativo y de salud, sin duda dichos programas han contribuido a dar sostenibilidad a políticas de seguridad más puntuales. Por ejemplo, la introducción de la Policía comunitaria es difícilmente aceptada como una prioridad en zonas urbanísticas degradadas, si ésta no va acompañada de instalaciones y programas educativos y sociales, así como con la ampliación de la oferta en espacio público verde y deportivo.

Es evidente que durante el período comprendido entre 1995 y 2003, las administraciones distritales lograron fortalecer la inversión social en educación y salud, focalizándose en la población de escasos recursos, básicamente debido al cumplimiento de sus compromisos con los lineamientos trazados en los planes de desarrollo respectivos, y a los programas adelantados por las diferentes instituciones distritales: Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Secretaría de Gobierno, y a dependencias como el DABS, el Departamento Administrativo de Acción Comunal (DAAC) y al Idipron, entre otras.

La administración distrital reconoció que la violencia, el crimen y los accidentes de tránsito, generaban en las familias de bajos recursos que eran víctimas de estos hechos, excesivos costos en términos de pérdida de empleo e ingresos, debidos a incapacidad física, o más aún, debidos a la pérdida de la vida misma. Más que considerar que la pobreza genera inseguridad, los alcaldes Mockus y Peñalosa asumieron que es la inseguridad la que produce la pobreza. En este sentido centraron sus políticas más en las situaciones de inseguridad generadas en los barrios más pobres, en contra de la idea generalizada de que la inseguridad afecta principalmente a los barrios y áreas más ricas de una ciudad.

Bogotá ha logrado reducir sus tasas de criminalidad durante un período marcado por la peor crisis económica del país en los últimos 60 años, con tasas de desempleo y pobreza crecientes en la ciudad. El éxito

de Bogotá en políticas de seguridad – y del país en general– parece mostrar que las correlaciones entre el crimen y la pobreza vienen siendo invertidas por el desempeño institucional, tanto a nivel local como a nivel nacional, de manera que una situación de pobreza o crisis económica no necesariamente ha implicado más inseguridad.

16.9 Apoyo local para la reforma de la Policía Nacional

Las administraciones de Mockus y de Peñalosa asumieron firmemente la responsabilidad constitucional de la seguridad en la ciudad, en lugar de delegarla a la fuerza pública y la administración de justicia. Con ello encontraron su contraparte en una constante y fructífera coordinación con la Policía en el ámbito distrital (alcalde y comandante de la Policía) y en el de las localidades (alcaldes locales y comandantes de Policía).

Bogotá ha contribuido directamente con recursos propios al proceso de reforma de la Policía Nacional, en lo que tiene que ver con la Policía Metropolitana, asumiendo compromisos que van más allá de sus obligaciones legales. Este apoyo de Bogotá para la Policía ha sido único en Colombia (por lo menos hasta el año 2003), pues la gran mayoría de las otras ciudades del país no consideraban, o no tenían claro, cómo podrían contribuir desde el gobierno local a la reforma de la Policía, superando una destinación de los recursos del Fondo de Seguridad Municipal, los cuales resultan generalmente muy bajos.

Algunos de los elementos más importantes del apoyo de Bogotá para la Policía han sido los siguientes: (i) aumento de recursos para el Fondo Distrital de Seguridad y Vigilancia, así como la administración del mismo de manera profesional y transparente, con el propósito de lograr el uso óptimo de los recursos; (ii) capacitación adicional financiada por la administración de Bogotá para agentes y comandantes de Policía en las mejores universidades de Bogotá, en temas de convivencia ciudadana y gestión local de políticas de seguridad; (iii) capacitación financiada por el distrito para los oficiales de la Policía en la Universidad Nacional, la universidad pública más grande del país e históricamente caracterizada por relaciones antagonistas con la Policía y marcada por violentas confrontaciones en años anteriores, convirtiéndose en una estrategia para mejorar las relaciones entre las dos institu-

ciones; (iv) continua y estrecha coordinación entre el despacho del alcalde y el comandante de la Policía, igual que entre los alcaldes locales y los comandantes de la Policía local (vi) esfuerzos continuos de cooperación constructiva con la Policía en relación con programas sociales tales como: adicción a las drogas, prostitución, factores de riesgo, seguridad en espacios públicos, entre otras; (vii) la supresión de la Policía de Tránsito, servicio tradicionalmente corrupto de la administración municipal –y la entrega de esta responsabilidad a la Policía Nacional, que viene administrándolo con mayor transparencia y eficiencia; (viii) cooperación con el sector privado, en particular la Cámara de Comercio, para apoyar a la Policía con la dotación de estaciones móviles, y (ix) apoyo a la Policía Comunitaria.

16.10 Espacio y transporte público de calidad

Un componente esencial de la mejoría en la seguridad ciudadana en Bogotá durante el período 1995-2003, fue el conjunto de múltiples transformaciones urbanísticas implementadas por las administraciones distritales de estos períodos; en particular: (i) diseño y construcción de un sistema de transporte público masivo, limpio, seguro, rápido y de bajo costo que ha mejorado significativamente la situación del tránsito automotor, y reducido el tiempo de viaje del hogar al trabajo y viceversa, para amplios sectores de la ciudad; (iii) construcción de nuevas escuelas en áreas deprimidas de la ciudad, diseñadas por los mejores arquitectos colombianos, dotadas de excelente infraestructura, y en parte gestionadas en convenio con colegios privados, mejorando calidad, cobertura e imagen de la educación; (iv) la construcción de tres bibliotecas públicas en áreas periféricas de la ciudad, diseñadas por arquitectos de renombre, con un notable éxito entre la población de bajos ingresos, sin desconocer que también son visitadas por poblaciones de ingresos mayores, las cuales escasamente o nunca visitaban estos sectores de la ciudad; (v) introducción, construcción, y ampliación de andenes, ciclorrutas, alamedas y zonas peatonales en todos los sectores de la ciudad, en coordinación con localidades y con participación ciudadana, generando bienestar e igualdad de condiciones; (vi) mejoramiento de los servicios de aseo en calles, parques y otras áreas públicas, cambian-

do significativamente el aspecto de la ciudad, y (vii) la intervención integral de zonas de alto deterioro en materia de espacio público, seguridad, calidad de vida, movilidad y salud, como en el caso de la zona de "El Cartucho".

Las inversiones en edificios públicos, espacio público y transporte público han contribuido a: (i) lograr un mejoramiento de la imagen de la ciudad, atrayendo mayores posibilidades de inversión; (ii) generar empleo en el sector de la construcción; (iii) fortalecer la presencia, legitimidad e imagen de los servicios institucionales y de la administración pública Distrital en general, y (iv) incrementar el valor de la propiedad en sectores de mejoramiento del espacio público y de transporte.

El impacto de estas obras públicas en mejora de la percepción de seguridad se concreta en: (i) menos hacinamiento en calles, andenes y espacio público; (ii) 600 lesiones fatales menos en accidentes de tráfico al año; (iii) mayor oferta y aprovechamiento de espacio público por parte de los jóvenes; (iv) nuevos colegios y bibliotecas públicas brindando mayores oportunidades para el aprovechamiento del tiempo libre de los jóvenes; (v) una ciudad más limpia y abierta que facilita un mayor monitoreo y control de seguridad por parte de ciudadanos y de fuerzas de seguridad, y (vi) incremento de la cooperación ciudadana y de asociaciones de vecinos y agencias públicas en la protección de los bienes públicos.

Espacios públicos pueden convertirse en lugares inseguros o ser percibidos como tales, cuando no son bien gestionados, de manera que la ampliación de la oferta *per se*, no se traduce en mayor seguridad. No se trataba entonces de simplemente ampliar la oferta, sino de garantizar su buen uso, su apropiación por la comunidad, su mantenimiento apropiado, y su vigilancia oportuna, Para romper de manera sostenible el círculo vicioso entre espacio público e inseguridad, la política de intervención se presentó como una combinación de componentes clave: (i) el liderazgo de los alcaldes Mockus y Peñalosa, para poner y aplicar reglas claras para todos, lo cual fue una determinante para acabar con la ocupación ilegal y el abuso de espacios públicos para actividades ilícitas. (ii) Intervenciones integrales, con las que los procesos de recuperación de espacios públicos fueron organizados de manera que implicaban, a la vez, la intervención de un poder coercitivo: la fuerza pública para desalojar quioscos o estacionamientos –instalados sobre el espacio público– y simultáneamente la parti-

cipación coordinada de otras instituciones distritales, incluso las de atención a población vulnerable como el DABS y el Idipron, y de generación de empleo, como el Fondo de Ventas Populares, para garantizar soluciones sostenibles en el mediano y largo plazo. (iii) Disciplina fiscal y políticas innovadoras de mantenimiento para garantizar que las obras urbanísticas fueran financiables de manera sostenible hacia el futuro, ya que perder el combate por la sostenibilidad podría resultar en condiciones peores a las existentes en el momento de iniciar la intervención. (iv) Procesos participativos, estrategias de comunicación y programas recreativos, deportivos y culturales para involucrar a la ciudadanía en el buen uso de las obras, como los parques, las ciclovías, las bibliotecas y el mismo "Transmilenio". (v) Ampliación de la oferta de eventos culturales como Rock al Parque, Rap al Parque, Festival de Verano etc., dirigidos a la población en general y a públicos juveniles o a grupos de jóvenes en riesgo –pandillas, segmentos afectados por consumo de droga, etc.– por entidades como el Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) y el IDCT. Mientras el Festival de Verano es más un evento familiar, el *hip hop* en el Parque, es en buena parte atendido y apreciado por 'parcheros' y pandilleros.

Las transformaciones urbanísticas, en particular: parques, bibliotecas, andenes, alamedas, ciclovías, el "Transmilenio", la arborización, obras de mantenimiento, limpieza y vigilancia, han contribuido a que "Bogotá ya no habla mal de Bogotá", a que haya más sentido de pertenencia, mejor entendimiento y respeto por lo público, mayor cultura ciudadana y una visión más optimista de los bogotanos hacia el futuro.

16.11 Parques, recreación y cultura

Bogotá ha creado, reconstruido y expandido parques en diferentes zonas de la ciudad, lo cual ha incrementado significativamente la calidad del tiempo de esparcimiento entre la población. La mayoría de los parques han sido equipados con facilidades deportivas al aire libre y zonas de juego para niños. En el pasado, entre las causas de la proliferación de pandillas y delincuencia juvenil, se mencionaba sistemáticamente la ausencia de oportunidades de recreación, deporte y zonas verdes. La nueva infraestructura ha proporcionado una alternativa a la vida de la "esquina" (de la calle), ampliando significativamente las oportunidades

de recreo y mejorando notoriamente el aspecto físico de los barrios, lo cual ha despertado el interés de las asociaciones de vecinos en trabajar con el gobierno local en su diseño, creación y conservación.

Por sí misma, la simple creación de parques –aunque sean de alta calidad– no es suficiente para generar mejores condiciones de seguridad en una ciudad. Las experiencias colombianas y de otros países han mostrado que cualquier parque –por bien equipado que sea– puede transformarse en un foco de inseguridad cuando no está bien administrado y mantenido. Para enfrentar este reto la administración distrital, a través del fortalecido IDRD, creó una base de datos de todos los parques de Bogotá, que ahora contiene casi 5.000 parques (entre los parques grandes, medianos y pequeños); dicha base de datos es usada por las diferentes instituciones públicas distritales como: IDRD, IDCT, Departamento Administrativo del Medio Ambiente (DAMA) y el Jardín Botánico, con el propósito de articular acciones para la operación y el mantenimiento de los parques a través de una mayor participación ciudadana. Estas instituciones han venido cooperando para enseñar a los ciudadanos sobre el buen uso de los parques y su dotación, y han trabajado en la organización de eventos deportivos semanales, cursos de vacaciones, torneos de microfútbol, competencias de baloncesto y tenis, entre otros eventos. Para mantener parques seguros, la administración distrital ha desarrollado diversos programas en los parques distritales, los que cierran sus puertas durante la noche; hay guarda parques, Policía, seguridad privada y patrullaje nocturno, pero también "orientadores de parques": un trabajo realizado por jóvenes en proceso de reinserción laboral; parques de tamaño intermedio y que no cierran de noche, cuentan en ocasiones con miniestaciones de Policía –Centros de Atención Inmediata (CAI)– y reciben visitas periódicas o relativamente frecuentes de la Policía regular, así como de la Policía Comunitaria. Para los parques pequeños ('parques de bolsillo') la seguridad es coordinada con asociaciones de vecinos en estrategias como: "Adopte un parque" o "Ponle nombre a tu parque".

El mantenimiento de los parques puede llegar a ser costoso y complejo. La administración distrital ha contratado el mantenimiento de algunos de los más grandes con fundaciones de carácter privado y mixto. Asimismo, los parques distritales (o parte de sus instalaciones) son

rentados para fiestas privadas (de empresas particulares o del sector privado) con base en reglas estrictas del distrito. Uno de los indicadores utilizados por evaluar la calidad de la administración de los parques es el número de visitantes por mes.

16.12 Ciudadanía y derecho

El alcalde Mockus introdujo programas y sus respectivas estrategias de comunicación campañas pedagógicas para sensibilizar a la población sobre la importancia del respeto a las normas sociales y culturales, así como de actitudes y comportamientos sociales solidarios. A través de estos programas y campañas el gobierno distrital reafirmó su responsabilidad de educar y comunicar el tipo de normas y comportamientos que mejor contribuyen a la construcción de ciudad. Las programas y respectivas campañas de comunicación se enfocaron en diferentes áreas temáticas (consumo de agua, agresividad en el tráfico, agresividad en el comportamiento cotidiano, violencia intrafamiliar, embriaguez, etc.). Las campañas se caracterizaron por su sentido del humor y por la participación directa del alcalde para dar ejemplo, como cuando Antanas Mockus se duchaba en TV para mostrar el buen uso del agua. Las campañas se diseñaron de manera que su enfoque fuera a la vez sobre el bien público y sobre los beneficios privados que resultarían de los cambios en determinadas actitudes y comportamientos. Ciertas campañas para la restricción de armas, la introducción de la hora de cierre para bares y tabernas, el respeto al peatón, por ejemplo en zonas de "cebra", se enfocaron específicamente en temas de seguridad, con eslóganes llamativos y la introducción de símbolos específicos (por ejemplo mimos en las zonas de cebra, el dedo pulgar arriba y abajo –que podía ser recortado en un anuncio publicado en la prensa– para expresar aprobación o rechazo acerca del comportamiento al conducir vehículos automotores).

Algunas de las iniciativas (como el dedo pulgar arriba y abajo) fueron inicialmente objeto de risa, ya que la gente no entendía cómo iban a contribuir a solucionar los graves problemas de irrespeto y de desintegración social, pero progresivamente la ciudadanía comenzó a simpatizar con las estrategias de comunicación como una manera efectiva para crear civismo

Innovadores módulos sobre ciudadanía y respeto mutuo de la legalidad fueron introducidos en los colegios, con el propósito de crear mayor conciencia y respeto a la normatividad y la legalidad en términos de un sistema de regulaciones establecidas para la sociedad y dirigidas a la protección de los intereses y bienes públicos.

El alcalde Peñalosa –quien orientó su gestión de manera prioritaria sobre la transformación del medio urbano– mantuvo en parte el enfoque pedagógico de Antanas Mockus, y lo aplicó de manera creativa para campañas para el apropiado uso del espacio y el transporte públicos. Mientras otras ciudades en Colombia han hecho esfuerzos significativos para promover campañas similares, en Bogotá fueron mejor pensadas y organizadas, contaron con mayores recursos y fueron desarrolladas de manera programática.

16.13 Servicios alternativos de resolución de conflictos

Las administraciones distritales en 1995-2003 desarrollaron políticas coherentes de ampliación de la oferta de servicios alternativos para la resolución de conflictos, en el marco de una política nacional con el propósito de disminuir la impunidad en el sector justicia, en parte como consecuencia de una excesiva judicialización de conflictos relativamente menores. Este liderazgo contrasta con otras ciudades en donde la oferta de servicios alternativos para la resolución de conflictos es muchas veces entregada por las alcaldías a fundaciones y organizaciones no gubernamentales, sin traducirse en una oferta institucional coherente. En Bogotá, la oferta se logró concretar esencialmente a través de los centros locales de conciliación, las unidades de mediación y conciliación en equidad, los jueces de paz, las secretarías generales de las inspecciones de Policía, las inspecciones de Policía y las comisarías de familia, apoyadas por juzgados de menores y jueces de familia.

A través de la ampliación de la oferta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en Bogotá y la progresiva redefinición y coordinación de sus funciones, más allá de "desjudicializar" y descongestionar los despachos judiciales formales, se han dado logros importantes en facilitar la concertación de intereses por medios pacíficos, allí donde antes no había instrumentos bien definidos o constituidos

para atender tal demanda. La experiencia de Bogotá muestra que la ampliación de la oferta de mecanismos alternativos de resolución de conflictos puede contribuir a reducir la materialización de conflictos violentos o no violentos y a mejorar la seguridad y el clima de convivencia entre los ciudadanos.

Además de una ampliación de la oferta de los métodos alternativos de resolución de conflictos, Bogotá dio un gran paso hacia su redefinición y reorganización, al enmarcarlos dentro del concepto de "Justicia Comunitaria", a través de la cual los ciudadanos y ciudadanas puedan ser "empoderados" en el ejercicio de los derechos que les confiere la Constitución Política y la ley, y apoyados en el cumplimiento de los deberes que les impone la convivencia ciudadana, comunitaria y familiar.

Dado que las administraciones distritales en el período 1995-2003 diseñaron y pusieron en marcha una política integral de oferta de servicios alternativos de justicia, con presencia en cada una de las 20 localidades, el programa nacional de casas de justicia no fue considerado como prioritario, razón por la cual ninguno de los dos alcaldes (Mockus y Peñalosa) solicitaron el fortalecimiento de dicho programa mas allá de las dos casas de justicia ya existentes, las cuales han venido contando con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional.

Con la sección sobre "Justicia" en el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá, aprobado en diciembre de 2003, la segunda administración de Mockus entregó a las siguientes administraciones un diseño institucional coherente para la oferta en el campo de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, con base en 9 años de esfuerzos, experiencias y lecciones aprendidas.

16.14 Programas para poblaciones en riesgo

Poblaciones como los habitantes de la calle, trabajadoras sexuales y algunos grupos de jóvenes, además de ser considerados como vulnerables por sus condiciones de marginalidad y/o por su oficio o edad, son percibidos por la ciudadanía en general como grupos generadores de riesgos de inseguridad, debido a las actividades que desarrollan y por su con-

centración en zonas de la ciudad altamente deterioradas. Por lo anterior, la atención a población vulnerable y el desarrollo de acciones en zonas de alto riesgo es otro eje en torno al cual giraron las políticas de prevención de actos delictivos en Bogotá, con base en una concepción que define el panorama criminológico y delincuencial de la ciudad como un fenómeno social originado en múltiples causas. Por ejemplo, dentro de las políticas que beneficiaron a estos grupos se encuentran: subsidios a servicios de salud para casi un millón de personas; participación comunitaria en desarrollo de planes locales de salud; construcción de hospitales y de centros de salud; construcción de escuelas y contratación de profesores; titulación de tierras ilegales para facilitar y legalizar y finalmente acceso a servicios básicos. Aunque los temas de marginación y violencia están lejos de tener una relación de causalidad, las administraciones de Bogotá consideraron que estos procesos de atención a población vulnerable promueven inserción, cohesión comunitaria, y dinámicas de autorregulación, reduciendo factores de riesgo.

Durante el período 1995-2003 Bogotá incrementó de manera significativa los recursos para sus instituciones y los programas dirigidos a la rehabilitación de población joven en riesgo, delincuentes menores (menos de 18 años) y otros grupos marginados (habitantes de la calle, trabajadores sexuales, personas con problemas de drogadicción). Sobresale, desde 1995, el incremento en la cantidad y calidad de centros de resocialización abiertos, semiabiertos y cerrados para este tipo de poblaciones, en particular a través de programas ofrecidos por el DABS y el Idipron. Este último, por ejemplo, amplió su oferta de 11 a 26 centros de rehabilitación, y sus cupos de unos 3.000 a 8.000, un resultado único a nivel nacional. Otras grandes ciudades, muchas veces no tienen un instituto como el Idipron y dependen por completo de la oferta del Estado nacional –a través el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)– o de iniciativas privadas y/o de comunidades religiosas. El incremento en calidad y cantidad de los programas para población en riesgo –aspecto poco mencionado en relación con el éxito de Bogotá– parece haber contribuido de manera definitiva al proceso de reducción de la inseguridad en el Distrito Capital. Con base en la ampliación de la oferta y calidad de servicios ofrecidos sobre el período 1995-2003, el Idipron atiende ahora el 95% de los jóvenes habitantes de la calle o que habitan

en zonas pobres y marginadas, involucrados en problemas de drogadicción, mientras que el DABS atiende cada día a 1.500 habitantes de la calle, es decir el 10% del total estimado. En 2003, el DABS llegó a entregar una "Certificación de habitante de la calle" a más de 12.000 personas, con el propósito de que estas personas pudieran acudir más fácilmente a los servicios de salud y de trabajo social.

El Idipron es el esfuerzo distrital más integral y enfocado en jóvenes vulnerables de Bogotá –en particular pandilleros–, tanto por su amplia oferta de servicios, como por la consolidación durante el período 1995-2003, de la integralidad en su oferta, basada en una concepción que proviene de las mismas raíces de la institución, consistente en el tratamiento de la vulnerabilidad desde diversas perspectivas psicológicas y sociales articuladas entre sí, que al mismo tiempo busca incorporar en él los contextos sociales y urbanos dentro de los que se desenvuelve la vida de los jóvenes.

Parte de la profesionalización de la oferta en este campo consistió en una redefinición de las responsabilidades de instituciones locales como DABS e Idipron para eliminar la duplicidad de funciones y fortalecer los programas de prevención. El DABS trabaja ahora para grupos poblacionales de: niños entre 0-5 años en familias de bajos recursos, adultos jóvenes involucrados en prostitución o trabajo en la calle, mujeres y niños abusados o expuestos a violencia doméstica. Con cada uno de estos grupos se adelantan programas especiales y estrategias de intervención en cuatro áreas centrales: prevención, atención a población en alto riesgo, sensibilización para los grupos de población excluida y protección de víctimas. Por su parte, el Idipron adelanta procesos de resocialización de niños y jóvenes de la calle que han vivido en zonas marginales o de pobreza, menores drogadictos, menores que han desertado del sistema escolar, y menores y jóvenes de pandillas entre los 8 y los 22 años.

El hecho de que muchos estudios o evaluaciones enfoquen sus análisis exclusivamente en homicidios o en delitos de mayor impacto y en las políticas directamente relacionadas con ellos, contribuye al poco crédito dado a los programas distritales del DABS e Idipron, así como a las instituciones de rehabilitación del ICBF (véase más adelante). Los habitantes de la calle, los indigentes, los trabajadores y trabajadoras sexuales, y los drogadictos, para mencionar apenas algunos de los grupos, de lo que genéricamente se llama en Bogotá "población vulnerable", no

mantienen una correlación significativa con el tema de homicidios, pero son fenómenos muy asociados al panorama callejero de inseguridad cotidiana; tienen que ver con el tema de hurtos a personas, agresividad en el espacio público, muertes "misteriosas", así como con problemas de salud pública y desintegración familiar. Es innegable, que una parte del éxito del modelo de Bogotá consiste en la progresiva especialización en la oferta de servicios y la redefinición de campos de intervención de Idipron y DABS, para evitar duplicidad de acciones e ineficiencia.

El DABS es también la única entidad distrital que ha venido atendiendo desde una perspectiva integral a la población de trabajadores sexuales, implementando diferentes estrategias metodológicas y alternativas de atención orientadas especialmente hacia las mujeres, hijos e hijas. En lugar de programas de asistencia desde el sector salud exclusivamente, el DABS ha evolucionado hacia un enfoque integral, que considera a la prostituta más bien como "trabajadora sexual", con necesidades de protección y de seguridad para su familia, cuando la tienen.

El elemento verdaderamente innovador es el de la constancia en la visión preventiva, promovida desde una instancia de gobierno responsable del tema de la seguridad ciudadana, donde en efecto las acciones preventivas arrojan un mayor beneficio social que las acciones punitivas. También son innovadores, en programas de formación técnica, los contenidos que hacen énfasis en el desarrollo humano y ético de los jóvenes, y en el empeño de proporcionarles herramientas que les permitan construirse como ciudadanos autónomos, con un mayor potencial para concursar por las oportunidades que brinda la sociedad contemporánea.

16.15 Dignificar la justicia punitiva

A través de la modernización de la Cárcel Distrital y la creación de la Unidad Permanente de Justicia (UPJ), han intentado mejorar su oferta en este ámbito y como las administraciones de Mockus y Peñalosa han puesto un gran interés en "dignificar la justicia punitiva", ofreciendo espacios, procedimientos eficientes y apoyo humano para aquellos que tienen que enfrentar una sanción judicial que les puede incluso privar de su libertad.

En un esfuerzo coordinado el gobierno distrital y la Policía han eliminado los centros de detención como parte de las estaciones de Po-

licía, ya que éstas contaban con infraestructura rudimentaria e inapropiada para los detenidos, generando condiciones de hacinamiento, servicios inapropiados y casos de violación de derechos humanos. Para facilitar la detención provisional fue creada, en 1999, la denominada UPJ, a través de un convenio interadministrativo entre el Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional y la Secretaría de Gobierno del Distrito. La UPJha logtrado cumplir con su principal proposito en resolver de manera rápida la situación de los detenidos a través de una acción coordinada de los diversos servicios de justicia y Policía, con la que los detenidos pueden ser privados de su libertad por un máximo de 36 horas (anteriormente permanecían mucho más tiempo en las estaciones de Policía). La UPJ es un tipo de hangar al aire libre de 35 mil pies cuadrados con cuatro grandes salones, cada uno para una categoría diferente de detenidos, y uno para mujeres. Cada salón tiene infraestructura de baños y bancas rústicas para dormir; la infraestructura es básica (sin cobijas), para evitar que la UPJ se volviera atractiva para pasar la noche a habitantes de la calle. Personas involucradas en violaciones de tránsito reciben un entrenamiento rápido en el Código de Policía y los infractores de delitos menores reciben una capacitación corta en normas y valores. La UPJ recibe cerca de 80 mil detenidos al año, 60% de ellos es gente de la calle. Se tiene prevista la construcción de 2 unidades más.

Bogotá modernizó de manera espectacular la cárcel distrital (originalmente construida en 1934 con espacio para 450 reclusos) eliminando caos, hacinamiento, inseguridad, e insalubridad y creando una cárcel considerada entre las mejores en América Latina. La nueva cárcel tiene una capacidad para 1.028 reclusos, con 6 pabellones y 44 celdas individuales de seguridad. Cada uno de los 6 pabellones tiene facilidades deportivas, baños, comedor y acceso a una variedad de programas de capacitación. La cárcel –de la cual se escapaban anteriormente muchos reclusos– ha sido equipada con altos sistemas de seguridad, incluido un circuito cerrado de televisión con 96 cámaras. Cárceles municipales –como la Distrital de Bogotá– pueden albergar únicamente a detenidos o sentenciados por delitos menores (en general se trata de asalto) cometidos en la jurisdicción de la ciudad. La cárcel creó un régimen interno especial en armonía con la legislación nacional, en el cual se define su

misión como una función social de intentar ayudar a los reclusos en el esfuerzo por interrumpir el ciclo de transgresiones a la ley, a través de un proceso de enseñanza de normas y valores.

Existen en Bogotá dos cárceles de carácter nacional (la cárcel Modelo y La Picota), las cuales enfrentan grandes retos institucionales y de seguridad; sin embargo su modernización, así como la superación de sus dificultades, dependen del Instituto Nacional Penitenciario (Inpec), sin que la administración distrital pueda intervenir de manera directa.

16.16 Atención a menores sindicados o en proceso de judicialización

La legislación colombiana no permite que los menores detenidos o sentenciados (menores de 18 años) vayan a prisiones o cárceles bajo cualquier circunstancia. El ICBF tiene la responsabilidad de manejar instituciones de rehabilitación y resocialización para esta población. Bogotá cuenta con una gran variedad de este tipo de centros especiales de rehabilitación y resocialización para menores –todos manejados por el ICBF–, razón por la cual el distrito no puede intervenir. Es de observar, sin embargo, que la cobertura y la calidad de servicios ofrecidos en este campo parecen ser mucho mejores en Bogotá que en otras zonas del país.

En Colombia la impunidad de crímenes cometidos por jóvenes es un problema mayor, debido a vacíos en el marco legal y en el sistema penal, así como a la mala administración de centros de rehabilitación juvenil. Muchos jóvenes que han cometido faltas continúan libres o regresan a sus barrios después de ser arrestados debido a la falta de facilidades para su rehabilitación. Supuestos grupos ilegales de "vigilancia", incluidos guerrilla y paramilitares, han asesinado a estos infractores en un esfuerzo por legitimarse con la población que silenciosamente apoya operaciones de "limpieza social". En Bogotá, el fortalecimiento de la red de instituciones que atiende esta población ha incrementado la credibilidad en el sector justicia y disminuido el riesgo de prácticas de "limpieza social". Juega un papel central en este tema también, la excelente oferta por parte del ICBF a través de varias instituciones de rehabilitación y resocialización para jóvenes "judicializados" de menos de 18 años, como es el caso del centro El Redentor, que también tiene pabellones

para mujeres. Ninguna otra ciudad en Colombia tiene la calidad y cobertura de oferta de estas instituciones con que cuenta Bogotá.

Bogotá cuenta con una buena oferta de centros especiales de rehabilitación y resocialización para menores sindicados o en proceso de "judicialización". Aunque estos centros son operados por entidades privadas contratadas por el ICBF, razón por la cual el distrito no puede intervenir directamente sobre ellas, puede afirmarse que las administraciones de Mockus y Peñalosa han complementado la cadena de oferta en este campo, a través de una aproximación preventiva desarrollada por los programas distritales de asistencia a población en riesgo, en particular la asistencia al segmento de jóvenes en riesgo, desarrollados por instituciones como el DABS, Idipron y programas como Misión Bogotá y Vida Sagrada

16.17 Análisis y conocimiento

Hace 10 años aquellos que pretendían conocer los problemas de seguridad de Bogotá eran en general y fuera de la Policía, expertos independientes, mientras que la administración distrital no tenía un conocimiento sistemático sobre este tema. Hoy en día la administración de Bogotá conoce mejor que cualquier otro los problemas relacionados con la seguridad en la ciudad. Esta producción de conocimiento sobre la ciudad refleja que las administraciones de Mockus y Peñalosa promovieron una gestión racional, haciendo siempre uso de la recolección de información y de los análisis comparados para el diseño de políticas exitosas.

La creación de bases de datos, sistemas de información y mecanismos de monitoreo, como aquellos ofrecidos por el SUIVD y el IDRD (banco de datos sobre parques), el IDU (banco de datos sobre espacio público, transporte público y ciclovías) han sido cruciales.

En materia de seguridad ciudadana el distrito ha producido y contratado con prestigiosas universidades colombianas una serie de estudios e investigaciones de alta calidad, las que están a disposición para consulta en la página Web de la alcaldía. Seminarios internacionales, organizados con universidades y otras entidades públicas y privadas, han permitido analizar aspectos o temas específicos, como son los accidentes de tránsito, el suicidio, el homicidio, el terrorismo urbano, etc.

Tanto Mockus como Peñalosa construyeron sus políticas e intervenciones, aprovechando lo mejor de la historia de planeación y desarrollo de la ciudad, para potenciar los esfuerzos pasados (concluidos e inconclusos) hacia la reconstrucción de una ciudad y una ciudadanía activa. El alcalde Peñalosa contrató dos estudios y publicó los respectivos libros, uno sobre el alcalde Gaitán Cortés y otro sobre el alcalde Virgilio Barco, dando de esta manera, y a través de un prefacio en cada libro, crédito a los antecedentes de excelencia en la gestión pública de Bogotá, y rescatando al mismo tiempo la memoria institucional de la ciudad.

Nunca antes la ciudad había producido tantos análisis e información sobre ella misma, lo que también se refleja en innovadores programas de televisión como los presentados en Citytv, que han sido parte integral del interés por mostrar Bogotá en todas sus dimensiones. La imagen de Bogotá hoy día es mucho más compleja y sofisticada que hace 10 años; esto implica también que el electorado esté al menos en concordancia lógica, mejor informado para elegir sus mandatarios, contribuyendo a fortalecer de esta manera el buen gobierno local.

Con el proceso de la Constitución Política de 1991 y con las reformas administrativas introducidas por el alcalde Jaime Castro entre 1993 y 1994, y gracias a los fructíferos debates e investigaciones sobre la ciudad, Bogotá tomó a tiempo conciencia de su degradación, e inició un proceso de recuperación no solamente urbanística, sino también social, administrativa y política, con el objetivo de crear una ciudad más equitativa, más integrada, y más segura.

16.18 DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS SEGUROS

Las lecciones aprendidas con políticas integrales de seguridad ciudadana en Bogotá, descritas en este libro, son de particular relevancia en la medida en que proporcionan indicios acerca de cómo desde el ámbito local se puede complementar y dar mayor sostenibilidad a políticas nacionales de seguridad, no solamente en Colombia, sino también en otras ciudades y países del mundo que enfrentan desafíos graves a su seguridad interna, en términos de criminalidad, violencia y terrorismo. El propósito de este libro –resultado de un convenio de cooperación firmado

en 2003 con la Alcaldía Mayor de Bogotá, el Programa Colombia de la Universidad de Georgetown (Programa Colombia) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)– es el de compartir con otras ciudades de Colombia y del exterior el conjunto de políticas y programas que han contribuido al éxito observado en Bogotá con políticas de prevención y reducción de la violencia. El nuevo alcalde de Bogotá, el Señor Luis Eduardo Garzón (2004-2007), también comparte y apoya esta iniciativa. Mil quinientos ejemplares de este libro serán distribuidos a los alcaldes, presidentes de concejos municipales, directores de cámaras de Comercio y demás actores relevantes para el tema de la seguridad y convivencia ciudadana, en las 125 ciudades intermedias que tiene el país, como una forma de asesoría técnica horizontal entre las ciudades colombianas.

Las lecciones aprendidas del modelo de Bogotá han influido sobre la creación en marzo 2004 del programa nacional "Departamentos y municipios seguros", el cual está enmarcado dentro de las políticas de los ministerios de Defensa y del Interior, y cuenta con el liderazgo de la Policía Nacional de Colombia, y está dirigido a todos los gobernadores y alcaldes del país, para asesorarlos en la formulación e implementación de políticas de seguridad ciudadana, en su mayoría inspiradas en las experiencias de Bogotá. El programa "Departamentos y municipios seguros" cuenta con la asesoría técnica del Programa Colombia de la Universidad de Georgetown y el apoyo financiero de USAID. En este orden de ideas, la distribución del libro entre autoridades locales según se mencionó en el punto anterior, se hará en el contexto del programa "Departamentos y municipios seguros".

El Programa Colombia, de la Universidad de Georgetown, financiado con recursos de USAID, ha invitado a funcionarios de la Secretaría de Gobierno de Bogotá y a funcionarios del SUIVD a diferentes ciudades de Colombia en calidad de expertos, como parte de sus esfuerzos por crear un programa de cooperación técnica para la creación e implementación de *observatorios municipales del delito*, esfuerzo en el cual también cuenta con el valioso apoyo técnico del Instituto Cisalva de la Universidad del Valle.

El enfoque integral y descentralizado de Bogotá parece tener especial relevancia para grandes ciudades que afrontan problemas de seguridad, ya que a través de este modelo se garantiza coordinación interinstitucional entre la ciudad y los barrios o zonas de la ciudad. Este modelo es particularmente importante y apropiado para manejar situaciones complejas donde la violencia y el crimen se alimentan de diferentes fuentes y donde un enfoque de política de "arriba hacia abajo" no sería el más apropiado.

Como se señaló, un trasfondo de institucionalidad débil y deslegitimada, puede crear condiciones propicias para la proliferación de variadas formas de ilegalidad e inseguridad. En este contexto todo el esfuerzo realizado entre 1995 y 2003 por parte de las Administraciones de Antanas Mockus y Enrique Peñalosa, puede ser entendido como la redefinición de un proyecto moderno que le apostó a una gestión institucional racional, planificada y fuertemente democrática, a partir de grandes esfuerzos de comunicación, así como de reconstrucción institucional y física, en el marco de la reconstrucción de la ciudadanía misma.

Bogotá, 16 de septiembre de 2004

Notas capítulo 16

[1] Véase Campbell, Tim, *The Quiet Revolution. Decentralization and the Rise of Political Participation in Latin American Cities*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 2003.

LISTADO ENTREVISTAS*

Entrevistado	Entidad/Cargo
Adalgiza Reyes López	Directora de Seguridad
Andrés Botero	Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS
Andrés Trujillo	Defensoria del Espacio Público
Andres Dávila	Departamento Nacional de Planenación DNP
Alvaro Camacho Guisado	Ex Consejero de Seguridad
Alberto Escovar	Corporación La Candelaria
Alberto Castañeda cordy	Universidad los Andes
Alexandra Ortiz	Banco Mundial /Bogotá
Alicia Eugenia Silva	Ex Secretaria de Gobierno
Amparo Urrego	Ministerio Del Interior
Amelia Arias Zambrano	Policía Metropolitana de Bogotá
Ana Camacho	División de Parques-Instituto de Recreación y Deporte
Ana Maria Múnera	Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS
Annette Pearson	Coordinadora Programa Casas de Justicia (Checci)
Angela Maria Robledo	Directora Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS
Angélica Calderón	Fundación Superior
Antanas Mockus Sivickas	Alcalde Mayor de Bogotá 1995-97;2001-03

* Agradecemos tambien a todas las personas que prestaron su colaboración y apoyo ala investigación y que no pueden ser nombrados en este listado.

Ángela M. Guerrero	Unidad Permanente de Justicia
Aristóbulo Cortes	Secretaría de Gobierno/Gerente Fondo de Ventas Populares
Blanca Ardila	Secretaria de Salud/ Participación Social/ Asesoras
Camilo Peña	Departamento Administrativo de Acción Comunal DAAC
Carlos Álvarez	Observatorio de Violencia y Delincuencia
Carlos Alberto Garzón	Alcalde de la Localidad de Santa Fe
Carlos Niño	Universidad Nacional de Colombia/ Inversión Estética
Carlos Torres	Decano Facultad Artes Universidad Nacional
Carlos Medina	Ministerio del Interior
Catalina Gallo	Ministerio del Interior
Cecilia de Pinzón	Comisaría Familia Fontibón
Cesar Torres	Jueces de Paz
Clara Castillo	Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS – Fundación Claret
Clara Sánchez	Idipron/ Directora Administrativa
Carmen Hinestrosa	División de Parques-Instituto de Recreación y Deporte
Capitan José Jairo Herrera	Jefe Policía Comunitaria Kennedy
Capitán Magnolia Gallego	Director CIC
Claudia Vásquez	Ex Directora Mision Bogotá
Claudia Ocampo	Jóvenes en riesgo
Claudia Peñaranda	Campañas para la reducción de la Accidentalidad Vial Secretaría de Tránsito
Claudia María Monsalve	Alcaldía Local de Chapinero
Claudia Lopez	Departamento Administrativo De Acción Comunal DAAC
Coronel Carlos H. Vargas	Centro Automático de Despacho -Policía Metropolitana de Bogotá
Coronel Martha Inés Urrea	Comandante Policía Chapinero

Coronel Hernando de los santos	Comandante Policía Bacatá
Coronel Ricaute	(SUIVD)
Coronel Javier Lugo Bonilla	Comandante Policía Comunitaria
Coronel Willian Núnez	Jefe de Gestión Polícia Metropolitana de Bogotá
Daniel Sánchez	Instituto de Desarrollo Urbano IDU
Diana Margarita Beltrán	Ex Defensora Distrital Espacio Público
Diana Alviz	Secretaria de Salud/Ubiquemonos para la Solidaridad
Diana Echeverry	Secretaria General Inspecciones Chapinero
Edgar Ardila	Universidad Nacional de Colombia
Edgar Sandoval	Gerente de Transmilenio
Edgar Peñuela	Ex Director Cárcel Distrital
Elsa Patricia Bohórquez	Instituto de Desarrollo Urbano IDU / Renovación Urbana
Estela Baracaldo	Investigación Judicial- Subsecretaría de Seguridad y Convivencia
Ernesto Matallana	Fondo de Vigilancia y Seguridad
Enrique Peñalosa Londoño	Alcalde mayor Bogotá. 1998-2000 Ex alcalde de Bogotá
Efraín Sánchez	Observatorio Cultura Urbana/ Instituto Distrital de Cultura y Turismo
Fabio Sánchez	Universidad de Los Andes -CEDE
Fabio Zambrano	Universidad Nacional de Colombia / Libro Cartucho
Facundo Pantevez	Director Casa de Justicia Ciudad Bolívar
Fernando Cortés	Arquitecto/ Universidad Nacional de Colombia
Francisco Barón	Director Comunicaciones Cárcel Distrital
Fridole Ballén	Campaña sobre el uso de la pólvora Dir. Seguimiento y Análisis Estratégico
Gabriel Suárez	Instituto Distrital de Cultura y Turismo
Gabriel Paredes	Exsecretario de Salud
Gerardo Burgos	Subsecretario de Asuntos Locales

Germán Mejía	Universidad Javeriana/ Historia
Germán Quiñónez	Director DD.HH y Apoyo a la Justicia
Germán Camargo	Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA / Parques Ecológicos
General Jorge	
Daniel Castro	Comandante Policía Metropolitana
Gonzalo De Francisco	Ex Consejero Presidencial para la Seguridad
Gonzalo Rivera	Instituto Luis Carlos Galán
Gustavo Castaño	Instituto de Desarrollo Urbano IDU / Renovación Urbana
Gustavo Giraldo	URI
Héctor Riveros Serrato	Ex Secretario de Gobierno
Hugo Acero Velásquez	Subsecretario de Convivencia y Seguridad
Helena Gonzáles	Secretaria de Salud/ Participación Social
Inés Elvira Roldan	Departamento Administrativo de Bienestar Social DABS/ Renovación Urbana
Investigadores Cendex	Universidad Javeriana
Ivonne Torres	Secretaria de Salud/ Participación Social/ Asesoras
Jaime Castro	Ex Alcalde de Bogotá
Jaime Giraldo	Ex Ministro de Justicia
Javier De Nicolo	Idipron
Jaime Ruiz	Universidad los Andes
Jairo Ricaurte	Observatorio de Violencia y Delincuencia
Jairo Vela	Inspector Policía Chapinero
Jaime Garzón	Asociación Ropa Vejeros
Jaidiby Nuñez	Cámara de Comercio de Bogotá
Jesús Manuel Velosa	Alcaldía Local Mártires
Jesús Sepúlveda	Departamento Administrativo del Medio Ambiente DAMA
John Sudarski	Universidad de Los Andes
José Fernando Cardona	Secretario de Salud
Jolie Roye	Cooperación Internacional Justicia
Juan Carlos	(SUIVD)
Juan Carlos Mosquera	Instituto de Desarrollo Urbano IDU

Juan Manuel Ospina	Secretario de Gobierno de Bogotá (2004-2006)
Julián Aristizabal	División de Parques-Instituto de Recreación y Deporte
Julieth Ester Plata	Ministerio Interior Y Justicia/Cárceles
Katia Gonzáles	División de Parques-Instituto de Recreación y Deporte
Leonardo Riaño	Programas de Resocialización- Cárcel Distrital
Leonardo Ramos	Asesor Idipron
Leonor Zubieta	Misión Bogota/ Asuntos Locales
Luis Alberto Sanabria	Chechi And Company
Luis Carlos Colón	Museo del Desarrollo Urbano
Luis Fernando Arango	Investigador Asociado Universidad Javeriana
Luis Fernando Molina	Archivo Distrital
Luis Jorge Hernández	Secretario de Salud/ Atencion Basica
Luis Spath	Idipron/ Unidad Educativa
Luz Stella Sabogal	Centro La Candelaria
Luz Janeth Forero	Jefe CRNV
Luz Alba Benítez	Universidad Distrital/ Unidad de Extensión
María Angela Gualy	Gerente Misión Bogotá
Maria Teresa Garcés	Veedora Distrital
Maria Eugenia Martínez	Idipron /Jefe de Planeación
Maria Elsa Pulido	Ex- Directora UCPI
Maria Victoria Villamil	Instituto de Desarrollo Urbano IDU / Renovación Urbana
Maria Victoria Llorente	Universidad los Andes
Marcela Romero	Veeduría Distrital
Margarita Cardona	Instituto de Desarrollo Urbano IDU / Renovación Urbana
Manuel Armando Díaz	Alcalde Local Kennedy
Mauricio Silva	Centro Estudios Plural
Myriam Castro	UCPI / Localidad 18
Mónica Vega	Comunicación Alternativa-Dirección de Seguridad

Mónica Pedraza	Asesora Plan Maestro
Napoleón Villareal	Prevención en el Consumo de Alcohol y Drogas Dabs - Ucpi
Nubia River	UCPI / Localidad 18
Olga M. González	Dirección de Seguridad
Orlando Riveros	Ascopro
Paul Bromberg	Alcalde Mayor de Bogotá (marzo-dic. 1997)
Padre Alirio López	Campañas de Desarme-Conserjería Vida Sagrada
Pablo Casas	Observatorio Seguridad, Camara de Comercio de Bogotá
Paula Betancourt	Facultad Derecho Universidad Nacional de Colombia
Pedro Pablo Monroy	Universidad Libre
Pedro Nel Sandoval	Secretaria General Inspecciones Bosa
Rene Carrasco	Proyecto Urbanismo
Richard Blanco	Instituto de Desarrollo Urbano IDU
Ricardo Nandaresi	Consultor sobre Espacio Público
Ricardo Herrera	Secretaria de Gobierno
Rocío Londoño	Directora Instituto Distrital de Cultura y Turismo
Sandra Bernal Garzón	División de Parques-Instituto de Recreación y Deporte
Silvia Arango	Arquitecta / Universidad Nacional de Colombia
Sonia Cardona	SUIVD
Soraya Montoya González	Secretaria de Gobierno
Teniente Coronel Yesid Vásquez	Comandante Policía Kennedy
Ricardo Pérez	Centro Orientación El Redentor-Centro Hogar Femenino
Ricardo Sánchez	Dirección de Derechos Humanos apoyo a la Justicia

Roberto Moncada	Asesor Planes Varios
Raúl Velásquez	Universidad Javeriana
Rafael Campo Vásquez	Universidad Javeriana
Uriel Díaz	Departamento Administrativo de Planeación Distrital DAPD/ Subdirección de Programación y Seguimiento de Administración Pública
Vilma Bolívar	Secretaria General Inspecciones Localidad de los Mártires
Victor Manuel Veloza	Alcalde local de "Los Martires"
Yesiel William Nuñez	Policía Metropolitana de Bogotá
Yolanda Pinto	Trabajadora Social UPJ
Yolanda Ramírez	Misión Bogotá/ Coordinadora Convivencia

BIBLIOGRAFÍA

Acero, H., "Terrorismo, miedo y autoridades Bogotá–Colombia, 1993-2001", Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá–Secretaría de Gobierno, 2003.

—, "En medio de la guerra ¿dónde queda la seguridad ciudadana?", Bogotá, *Revista Semana,* 2002.

Agencia de Cooperación Internacional del Japón, *Estudio del Plan Maestro de transporte urbano en Santafé de Bogotá,* Informe final, Bogotá, Chodai, 1996.

Aguirre, E y E. Durán, "Salud-enfermedad y alimentación en la vida cotidiana de los niños que inician la escuela", en: *Socialización: prácticas de crianza y cuidado de la salud,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Estudios Sociales, 2000.

Alcaldía Local de Santa Fe, *Informe de gestión*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Local de Sante Fe, Bogotá para vivir y El taller, 2003.

— y Universidad Externado de Colombia, *Apoyo a la solución pacífica de conflictos en la localidad de Santa Fe,* Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá, *Cartilla de civilidad*, Bogotá, Imprenta Distrital, 1997.

—, *Cultura ciudadana: por una ciudad al alcance de los niños* Bogotá,Imprenta Distrital, 1997.

—, *Bogotá es de los niños. Un abrazo de esperanza*, Bogotá, Imprenta Distrital, 1998.

—, *Vivir en Bogotá,* Bogotá, Imprenta Distrital, 1998.

—, *Santa Fe de Bogotá población desplazada,* Bogotá, Imprenta Distrital, 1999.

—, *Bogotá en cifras,* Bogotá, Imprenta Distrital, 2000.

—, *La Bogotá del tercer milenio historia de una revolución urbana 1998–2000*, Bogotá, Imprenta Distrital, 2000.

—, *Charlas Por la Bogotá que Queremos. Enrique Peñalosa Londoño, Alcalde Mayor,* Bogotá, Imprenta Distrital, 1998-2000.

—, *Palabras del Alcalde Mayor de Bogotá: Antanas Mockus,* Bogotá, D'vinni, 2002.

—, *Sintonizando redes de radio escolar,* Bogotá, Paulinas Centro de Comunicación Social, 2003.

—, *De habitantes a ciudadanos: a propósito de una experiencia en Bogotá,* Bogotá, Proyecto PNUD-COL, 1998.

—, *La Bogotá del tercer milenio: historia de una revolución urbana,* Bogotá, La Alcaldía, 2000.

—, *Acción no violenta, respuesta de la sociedad civil al conflicto armado,* Palabras del Alcalde Mayor de Bogotá, Antanas Mockus, Bogotá, D'vinni, 2002.

—, *Cartilla Compromisos de resistencia civil: civismo para superar la violencia, está en tus manos*, Bogotá, Imprenta Distrital, 2003.

—, *Cartilla Croactividad, mis palabras salvan vidas. Canales de información y denuncia para el ejercicio de la croactividad*, Bogotá, Imprenta Distrital, 2003.

—, *Plan maestro de seguridad, defensa y justicia en el marco de la ciudad–región,* [presentación], Bogotá, 2003.

—, e Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia, *Escuela juvenil para la democracia*, Bogotá, Antropos, 2001.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Medicina Legal y Ciencias Forenses y Policía Metropolitana, *Boletín consolidado de violencia y delincuencia de Bogotá primer semestre 2003*, Bogotá, Diseño e Impresión, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Local de Santa Fe, (2003), *Plan de Ordenamiento Territorial Localidad de Santa Fe,* Bogotá, Alternativa Gráfica.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Local de Santa fe, *Plan de Ordenamiento Territorial,* Bogotá, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Alcaldía Local de Santa Fe y Corporación El Taller, *Informe de gestión de la Alcaldía Local de Santa Fe,* Bogotá, Bogotá para vivir y El Taller, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Consejo Distrital de Política Social, *Hacia una política integral de juventud en Bogotá*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 1999.

—, *Lineamientos generales de política social para Bogotá 2004-2014. Aproximación desde los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres, las personas y la familia*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Acción Comunal DAAC Y CIDER, *Elaboración del escenario tendencial y posible para el desarrollo de la población joven en Bogotá*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social, *El DABS en las localidades-Serie de Bienestar Social*, Bogotá, Litocamargo, 2000.

—, Departamento Administrativo de Bienestar Social, *Sistema de Información y Registro de Beneficiarios SIRBE*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2001.

—, Departamento Administrativo de Bienestar Social, *Serie de Bienestar Social*: *Balance de una gestión 1998-2000*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2000.

—, Departamento Administrativo de Bienestar Social, *Experiencias Innovadoras DABS,* Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

—, Departamento Administrativo de Bienestar Social, *Informe de Seguimiento del Plan de Acción a 31 de Diciembre de 2001 - Plan de Desarrollo Bogotá para vivir todos del mismo lado,* Bogotá, Alcaldía Mayor, 2002.

—, Departamento Administrativo de Bienestar Social, *El DABS y los caminos a la inclusión social. Balance de la gestión de los proyectos 2001-2003*, vol. 3, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Fondo de Prevención y Atención de Emergencias, *Prevención y Atención de emergencias en Bogotá, D.C. (1998 -2000),* Bogotá, Horizonte Impresores, 2000.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, *Conocimiento, actitudes y prácticas en salud de los habitantes de Bogota,* Bogotá, 1997.

—, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, *Necesidades recreativas en niños y jóvenes de Santa Fe de Bogotá entre los 5 y los 24 años,* Bogotá, Mimeo, 1999.

—, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, *Programa de Cultura Ciudadana. Memoria y evaluación —IDCT—. CES. Universidad Nacional*, Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 1998.

—, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, *Memorias del Plan de Desarrollo-Observatorio de Cultura Urbana Serie: Memorias de cultura democrática en Bogotá,* Bogotá, Alcaldía Mayor, 2002

—, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, *Formar para la democracia: políticas culturales en el Distrito Capital y sus localidades,* Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo y Sistema Distrital de Cultura, Serie Políticas Culturales, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Observatorio de Cultura Urbana Comisión de Cultura Ciudadana, *La cultura ciudadana en Bogotá. Resultados de la primera aplicación del sistema de medición líneas de base y metas del objetivo de cultura ciudadana del Plan de Desarrollo 2001–2004 "Bogotá para vivir todos del mismo lado",* Bogotá, Alcaldía Mayor, 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Observatorio de Cultura Urbana y Museo de Bogotá, *Ciudad (in)visible. Gráfica e iconografía popular urbana*, Bogotá, Popular de lujo, 2004.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, *Políticas saludables para la seguridad y convivencia*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1997.

—, Secretaría de Gobierno, *Censo sectorial habitantes de la calle, 2.001*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2002.

—, Secretaría de Gobierno, *Secretaría de Gobierno, servicios y funciones,* Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003

—, Secretaría de Gobierno, *Acciones que recuperar la seguridad y la convivencia ciudadana,* Bogotá, Imprenta Distrital, 2000.

—, Secretaría de Gobierno, *Cuerpo Oficial de Bomberos "107 años comprometidos con la seguridad de los Bogotanos",* Bogotá, Alcaldía Mayor, 2001.

—, Secretaría de Gobierno, *Violencia intrafamiliar en Bogotá D.C. 2001–2002,* Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, *Imaginarios, presencias y conflictos entre los jóvenes de Bogotá,* Bogotá, Giro P & M, 1998.

—, Secretaría de Gobierno, *La carrera delincuencial en Bogotá "El caso de la delincuencia menor",* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

—, Secretaría de Gobierno, *Informe Primer Semestre de 2003 Avances y logros de la gestión institucional como contribución al Plan de Desarrollo "Bogotá para vivir todos del mismo lado",* Bogotá, Veeduría Distrital, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, *La accidentalidad vial en Bogotá, D.C,* Bogotá, Universidad Nacional, 2002.

—, Secretaría de Gobierno, "Observando el cartucho", en: *Bogotá Segura,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, 2002.

—, Secretaría de Gobierno, *Observatorio de violencia y delincuencia de Bogotá: una estrategia para la convivencia y seguridad ciudadana,* [documento], Bogotá, s. e., s. f.

—, Secretaría de Gobierno, *Seguridad y convivencia, Bogotá para vivir, todos del mismo lado,* [documento], Bogotá, s. e., s. f.

—, Secretaría de Gobierno, *Investigación sobre el suicidio en Bogotá,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

—, Secretaría de Gobierno, *Caracterización de la violencia homicida en Bogotá,* Estudio coordinado por María Victoria Llorente, Rodolfo Escobedo, y realizado por Camilo Echandía y Mauricio Rubio, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, 2002.

—, Secretaría de Gobierno, *Ciudad y políticas públicas de seguridad y convivencia: cómo se logró reducir la violencia y la delincuencia en Bogotá, Colombia 1995-2001,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, 2002.

—, Secretaría de Gobierno, *The city and public policies on safety and congruous living,* [inédito], Bogotá, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, *Compromisos de resistencia civil: civismo para superar la violencia, está en tus manos,* Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, *Violencia y delincuencia en contextos urbanos: la experiencia de Bogotá en la reducción de la criminalidad 1994 -2002,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, *Boletín consolidado de violencia y delincuencia de Bogotá año 2003,* Bogotá, Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, *Ideación, intento y suicidio en Bogotá: un estado del arte 2000-2002,* Bogotá, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y Secretaría de Gobierno de Bogotá, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, *Experiencias de seguridad y convivencia, Bogotá, D.C.,* Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, *Elementos para una criminología local: políticas de prevención del crimen y la violencia en ámbitos urbanos,* Bogotá, Secretaría de Gobierno de Bogotá, Universidad de Los Andes, Facultad de Economía y Ediciones Uniandes, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, *Investigación criminal,* Bogotá, Secretaría de Gobierno de Bogotá y Universidad Libre de Colombia, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, *Acciones para la recuperación de la seguridad y la convivencia ciudadana,* Bogotá, 2000.

—, Secretaría de Gobierno, *Memorias del Seminario Internacional sobre Investigación criminal,* Bogotá, Secretaría de Gobierno de Bogotá y Universidad Externado de Colombia, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Cárcel Distrital de Varones y Anexo de Mujeres de Bogotá, *Marco pedagógico,* Bogotá, Darío Tapia Luna, 2003.

—, *Una mala decisión*, Bogotá, Arte Láser Publicidad, s. f.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno y Facultad de Educación Continuada Universidad del Rosario, *Monografías de seguridad y convivencia localidades de Bogotá,* Bogotá, Alcaldía Mayor, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Misión Bogotá, *Proyecto Misión Bogotá Convivencia y Seguridad con participación ciudadana,* Bogotá, Imprenta Distrital, 2003

—, Secretaría de Gobierno, Misión Bogotá, *Palabras y rostros Misión Bogotá 2001,* Bogotá, Imprenta Distrital, 2001

—, Secretaría de Gobierno, Misión Bogotá, *Palabras y rostros-Volumen 2,* Bogotá, Imprenta Distrital, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, Misión Bogotá, *Colección "Hagamos un pacto para vivir",* Bogotá, Imprenta Distrital, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, Misión Bogotá, *Colección "Guía para vivir todos del mismo lado" Proyecto: La ciudad de los niños y las niñas,* Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, Misión Bogotá, *Colección "Comunicación para la convivencia",* Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2003.

—, Secretaría de Gobierno, Misión Bogotá, *Misión Bogotá Coordinación de Convivencia. Zonas de rápida recuperación,* [documento de trabajo], Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno y Fundación Diners, *Formación para el trabajo a jóvenes en proceso de resocialización*, Bogotá, Alcaldía Mayor, mayo y octubre de 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno y Universidad Distrital, *Formación técnica a jóvenes en proceso de resocialización*, Bogotá, Alcaldía Mayor, mayo y octubre de 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno y Secretaría de Educación, *Onda cheverísima comunicación para la convivencia*, Bogotá, Paulinas Centro de Comunicación Social, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación, *Ampliación de la jornada educativa. Experiencias 1998*, Bogotá, 1999.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría General, *Hechos de juego,* Bogotá, Creamos Alternativas Soc, 2001.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, *Lineamientos generales en salud sexual y reproductiva,* Bogotá, 1998.

—, Secretaría Distrital de Salud, *Diagnóstico de la salud en Bogotá 1986 -1997,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 1998

—, Secretaría Distrital de Salud, *Plan de alimentación y nutrición para el Distrito Capital 1999 -2003. Un plan con viabilidad local*, Bogotá, La Secretaría, 2000.

—, Secretaría Distrital de Salud, *Diagnóstico de la situación de salud en Bogotá.* Bogotá, La Secretaría, 2000.

—, Secretaría Distrital de Salud, *Indicadores básicos de salud*, Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, 2000.

—, Secretaría Distrital de Salud, *Sistema de Vigilancia de la Violencia Intrafamiliar —Sivim—*, Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, 2000.

—, Secretaría Distrital de Salud, *Participación social en salud en Bogotá, D.C. Acción participativa para el desarrollo de la salud*, Bogotá, Ricardo Alonso, 2001.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Salud y Universidad Nacional, *Lineamientos de la política pública de prevención de las enfermedades crónicas en Bogotá D.C.*, Bogotá, Quebecor World, 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, Corporación para la Salud Popular y Grupo Guillermo Fergusson, *Lineamientos de la política para salud de los trabajadores de Bogotá, D.C.*, Bogotá, Quebecor World, 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, Universidad Nacional de Colombia y Observatorio sobre Infancia, *Lineamientos de Política de salud para los menores de 10 años en Bogotá,* Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad Coordinadora de Prevención Integral, "Un trabajo de campo en la ciudad. Conceptualización y materialización de la prevención Integral", en: Serie *Prevenir es construir futuro*, Bogotá, núm. 15, diciembre de 1997.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Tránsito y Transporte, *Guía: aprendiendo sobre la vía. Cartilla,* Bogotá, Secretaría de Tránsito, 2002.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda, *Foro de pobreza redistribución de recursos*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá , 2001.

—, Secretaría de Hacienda, *La pobreza en Bogotá y los resultados de las políticas distritales para combatirlas*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2003.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Unidad Coordinadora de Prevención Integral, *Un trabajo de campo en la ciudad. Conceptualización y materialización de la prevención integral,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2002.

—, Unidad Coordinadora de Prevención Integral, *Cultura, juventud y arte: una propuesta de prevención integral,* Bogotá, Editora Guadalupe, 1993.

Alonso R., *Ciudad para la memoria: Virgilio Barco y construcción de Bogotá*, Bogotá, Panamericana Formas e Impresos, 1999.

Ambrossi, F. y C. Escallón, *Uso y sostenibilidad de parques y espacio público. Ponencia en III Foro Internacional,* Bogotá, Instituto Distrital de Recreación y Deporte, julio de 2002.

Antanas Mockus, "Entrevista a Antanas Mockus: es un insulto que me digan 'facho'", entrevista con *Cambio 16*, núm. 545, 8 de diciembre de 2003, pp. 28-30.

Aponte, M. y C. García, (eds.), *Explotación sexual infantil en Bogotá-Serie Investigaciones,* Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social, Universidad Externado de Colombia y Centro de Investigaciones sobre dinámica social, 2002.

Ardial, G. (ed.), *Territorio y sociedad: el caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá*, Bogotá, Minambiente, DNP, Fonade, CES, 2003.

Ardila, Gerardo (ed.), *Territorio y Sociedad: El caso del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Bogotá*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

Arriagada I. y L. Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en America Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*, Santiago de Chile, Naciones Unidas y CEPAL, Serie Políticas Sociales, 1999.

Asociación de Trabajo Interdisciplinario, "Los domingos en el barrio 20 de Julio. Dinámica sociocultural", en: *Cuadernos de Investigación. Estudios Monográficos*. Bogotá, Observatorio de Cultura Ciudadana, 1998.

Auge, M., *Los "no lugares". Espacios de anonimato: una antropología de la sobremodernidad*, Barcelona, Gedisa, 1992.

Ayres, R., *Crime and violence as development issues in Latin America and the Caribbean*, [documento de trabajo para discusión], Washington, Banco Mundial, 1998.

Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, *Notas técnicas–prevención de la violencia, nota técnica No. 5*., Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

Banco Mundial, *Cali, Colombia: toward a city development strategy*, Washington, Banco Mundial, 2002.

Barbosa, Mario y Helena Pérez, "Los viejos de la Plazoleta del Rosario. Uso y apropiación del espacio público", en: *Cuadernos de Investigación. Estudios Monográficos*, Bogotá, Observatorio de Cultura Ciudadana, 1998.

Barco, V., *La administración de una ciudad moderna,* Bogotá, Instituto Colombiano de Cultura, 1974.

"Batalla en la ciudad", *Semana*, Bogotá, núm. 1119, 5 de octubre de 2003.

Bejarano, J. A., C. Echandía, R. Escobedo y E. León, *Colombia: inseguridad, violencia y desempeño económico en las áreas rurales,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Fonade, 1997.

Bermúdez, A. y R. Jaramillo, *Comprensión y sensibilidad ciudadana de los alumnos de 5º grado del distrito capital,* Bogotá, Secretaría de Educación de Bogotá, 2000.

— y R. Jaramillo, *El Análisis de dilemas morales. Una estrategia pedagógica para el desarrollo de la autonomía moral,* Bogotá, Banco Mundial, 2000.

Bernal, J., "Evolución del concepto de seguridad Policía Nacional", ponencia presentada en el Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria, [inédito], 1999.

"Bogotá, ciudad contada", *Cambio,* Bogotá, núm. 20-26, 8 de septiembre de 2003.

Bocarejo, J. P., "Tránsito y cultura ciudadana", *Revista Foro económico, regional y urbano*, Bogotá, vol. 3, núm. 47-51, abril de 1996.

Borrero, C. G., "De mimos, juegos y juglares", *Cien Días,* s. l., vol. 7, núm. 28, abril de 1996.

Bromberg, P., *et al.*, *Ideología y política en Bogotá. El proceso del Código de Policía,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría General, 2003.

Bulla, P. y P. Pinzón, "El desarme en Bogotá gente bien, ¿armada?", *Estrategia Económica y Financiera,* núm. 238, 30 de junio de 1996.

Bustamante, D. (ed.), *Antanas: del mito al rito*, Bogotá, s. e., 1995.

Buvinic, Mayra, A. Morrison y M. Shifter, *La violencia en América Latina y el Caribe. Un marco de referencia para la acción*, Washington, BID, Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, 1999.

— y A. Morrison, *Notas técnicas. Prevención de la violencia*, Washington, BID, 1999.

Caicedo Ferrer, J. M., *Bogotá pensada en grande (1990-1992)*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1993.

Camacho, A., "La Policía colombiana: los recorridos de una reforma", *Análisis Político*, Bogotá, vol. 41, núm. 114, 2000.

— y A. Guzmán, "La violencia urbana en Colombia: teorías, modalidades, perspectivas", en: Camacho A. y A. Guzmán, *Colombia, ciudad y violencia*, Bogotá, Foro Nacional, 1997.

Cámara de Comercio de Bogotá, *Censo de población y establecimientos dedicados a la prostitución*, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 1991.

—, *La prostitución en el sector de Chapinero de Santa Fe de Bogotá*, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 1992.

—, *Presentación oficial del Programa Zonas Seguras Dirección de Seguridad y Convivencia,*

—, *Observatorio Social de Bogotá No. 12*, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 2002.

—, *Observatorio Económico de Bogotá. Primer Trimestre de 2003*, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 2003.

—, *Observatorio de las Exportaciones. Encuesta de percepción a los industriales bogotanos 2001-2003*, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 2003.

—, *Observatorio de la Seguridad en Cundinamarca*, 3, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, abril de 2003.

—, *Observatorio del Mercado de Trabajo. La situación de empleo y desempleo en Bogotá. Primer trimestre de 2003*, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, agosto de 2003.

—, *Observatorio de la Seguridad en Cundinamarca*, Bogotá, núm. 17-24, Cámara de Comercio de Bogotá , noviembre de 2003.

Cambio*, "*Primera estación", Bogotá, núm. 579, 2 de agosto de 2004, pp. 32-33.

Cambio, "Examen a Uribe: después de dos años de gobierno, Mockus, Navarro y Santos evalúan los 100 puntos que ofreció Uribe en su campaña", Bogotá, núm. 578, 26 de julio de 2004, pp. 20-23.

Cambio, "Estrellas negras invaden las calles colombianas", Bogotá, septiembre 8 de 2003.

Cambio, "Mockus a examen: las cuentas finales del Alcalde, defienden su futuro político", Bogotá, núm. 545, 8 de diciembre de 2003, pp. 20-26.

Cambio 16, "El coronel amigo", Bogotá, junio 11 de 2002.

Campos, Y., "Observatorio de cultura urbana: una experiencia de observación e investigación sobre la ciudad", en: Y. Campos e I. Ortiz, eds., *La ciudad observada*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Observatorio de Cultura Urbana, noviembre de 2003.

— e I. Ortiz, *La ciudad observada. Violencia, cultura y política,* Bogotá, Tercer Mundo Editores, Observatorio de Cultura Urbana, 1998.

Caranton M. R., C. Motta y J. Z. Santoyo, *Vendedores ambulantes. Discursos expresados como arte de la cotidianidad*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogota, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2001.

Carreño, E., "La participación y el desarrollo: una reflexión a partir de dos experiencias barriales en Bogotá", en: *Trabajos de Grado–CIDER*, Bogotá, Universidad de Los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, 2003.

Carrillo, F. C., La Interacción en la reconstrucción de la legalidad y moralidad, [Monografía de Grado dirigida por Antanas Mockus], Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Filosofía, 1991.

Castro, M., "Gestión del desplazamiento de población por construcción de obra pública en Bogotá", en: *Trabajos de Grado–CIDER*, Bogotá, Universidad de Los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, 2003.

Ceballos, M, y G. Martín, *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2001.

— y G. Martín, "Colombia: Between terror and reform", *Georgetown Journal of International Affairs*, vol. 2, núm. 2, pp. 87-96, 2001.

Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, *Investigación sobre políticas de salud pública en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá*, Bogotá, CIER, 1998.

Centro de Estudios Sociales, *Memoria y evaluación del Instituto de Cultura y Turismo*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1998.

Chicago Alternative Policing Strategy, *A report on the progress of community policing in Chicago 1993-1998*, [informe], Chicago, City of Chicago-Chicago Alternative Policing Strategy, 1998.

"Colombia tiene la meta de recuperar sus humedales antes del año 2015", *El Tiempo,* 18 de febrero de 2004, sección 2.

Colquhoun, I., *Design out crime: creating safe and sustainable communities,* St. Louis, Architectural Press, 2003.

Consigna*,* "Así piensa Barco", s. l., mayo de 1986.

Contraloría de Bogotá, *La seguridad en el Distrito Capital-volumen 5*, Bogotá, Contraloría de Bogotá, 2003.

Contrato 08/02, *Programa Integral de la Formación para el trabajo en áreas técnicas y en actividades de mejoramiento y mantenimiento del espacio público*, s. l., s. e., octubre de 2002-mayo de 2003.

Corporación Centro de Estudios, Investigación y Comunicación Social CEICOS, *"*El cruce. Usos y comportamiento ciudadano", en: *Cuadernos de investigación. Estudios monográficos*, Bogotá, Observatorio de Cultura Ciudadana, 1998.

—, *"*Estudio de cruces y cruzar la calle", en: *Cuadernos de investigación. Estudios monográficos*, Bogotá, Observatorio de Cultura Ciudadana, 1998.

Corporación Excelencia en la Justicia, *Justicia y desarrollo,* Bogotá, año 11, núm. 10, Corporación Excelencia en la Justicia, 1999.

Cortés, R., *Del urbanismo a la planeación en Bogotá 1900-1990*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1995.

Cortés, J., "La vivienda de interés social en los países de América", *Revista de América*, vol. 25, núm. 81, 1957.

Dávila, J., *Planificación y política en Bogotá: La vida de Jorge Gaitán Cortés*, con una presentación de Enrique Peñalosa, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, 2000.

Deas, M., F. Gaitán y Departamento Nacional de Planeación, *Dos ensayos especulativos sobre la violencia en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1995.

Del Castillo, J. C., *Bogotá, el tránsito de la ciudad moderna 1920-1950*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

Departamento Administrativo de Bienestar Social, *Plan decembrino,* Bogotá, s. e., 1998.

—, *Serie Proyectos: El DABS camino a la inclusión social,* Bogotá, Cargraphics, 2001.

—, *Serie de cartillas: El DBAS camino a la inclusión Social,* Bogotá, Cargraphics, 2002.

— y Consejo Distrital para la Atención Integral a Niños y Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, *Cartillas: violencia sexual. Un ABC para conocerla,* Bogotá, Equilátero Diseño Impreso, 2002.

— y Consejo Distrital para la Atención Integral a Niños y Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, *Guía de atención, identificación de posibles casos de delitos sexuales,* Bogotá, Equilátero Diseño Impreso, 2002.

— y Consejo Distrital para la Atención Integral a Niños y Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, *Cartillas: protocolo de atención para la adecuada recepción de las denuncias de los delitos sexuales,* Bogotá, Equilátero Diseño Impreso, 2002.

— y Consejo Distrital para la Atención Integral a Niños y Niñas Víctimas de Abuso y Explotación Sexual, "Plan Distrital para la atención integral a los niños y niñas víctimas de abuso y explotación sexual", en: *Serie Políticas,* Bogotá, Litografías Sánchez M., 2002.

Departamento Administrativo de Bienestar Social y Corporación para el desarrollo humano–Humanizar, *Conversatorios entre hombres. Realizados en 16 localidades de Bogotá*, Bogotá, El taller UNEB, 2002.

— y Corporación para el desarrollo humano, Humanizar, *Cuaderno pedagógico para hombres multiplicadores de democracia familiar*, Bogotá, El taller UNEB, 2003.

Departamento Administrativo de Bienestar Social y Pontificia Universidad Javeriana, *Estado del arte. Colección Estados del Arte–Bogotá. Serie Investigaciones,* Bogotá, Panamericana.

— y Pontificia Universidad Javeriana, "Memorias del Seminario Internacional Inclusión social y nuevas condiciones para la convivencia y la seguridad democrática", en: *Serie de Políticas, Género y Democracia*, Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social, 2003.

Departamento Administrativo de Medio Ambiente, *Diagnóstico del Ambiente,* Bogotá, DAMA, 2000.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, *Informe de avance de la ejecución del Plan de Desarrollo 1995-1997. Volúmenes 1 y 2*, Bogotá, Cargraphics, 1997.

—, *Proyecciones*, Bogotá, Cargraphics, 1999.
—, *Tendencia de la pobreza en Bogotá*, Bogotá, Cargraphics, 2001.
Departamento Administrativo Nacional de Estadística e Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud, *Habitantes de la calle. Censo Sectorial,* Bogotá, DANE, 2000.
— e Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud, *Mujeres con hijos habitantes de la calle. Estudio de caracterización 2000,* Bogotá, Imprenta Nacional, 2000.
— e Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y de la Juventud, *Habitante de la calle. III Censo Sectorial 2001,* Bogotá, DANE, 2002.
Departamento Administrativo Nacional de Estadística y Departamento Administrativo de Bienestar Social, *Serie de investigaciones: La prostitución en escena*, Bogotá, El Verbo, 2002.
Departamento de Planeación Distrital, *Bogotá problemas y soluciones,* [memorias], Bogotá, Departamento de Planeación Distrital, 1992.
Departamento Nacional de Planeación, *Conpes Social 022: focalización del gasto social en las entidades territoriales,* Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, enero de 1994.
Eastman, J. M. y W. Zambrano (eds.), *Manual para participar en el desarrollo institucional: compendio normativo-Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional,* Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997.
El Espectador, "Más juego ciudadano", Bogotá, 6 de marzo de 1997.
El Tiempo, Bogotá, 15 de abril de 1993, p. 2C.
El Tiempo, "Colombia Enferma*",* Bogotá, 25 de enero de 2003.
El Tiempo, "Kerry no recortará ayuda militar a Colombia: Romero", Bogotá, 29 de julio de 2004, Sección Nación, pp. 1-2.
El Tiempo, "El alcalde sui géneris Antanas Mockus defiende su legado", *Lecturas Dominicales,* Bogotá, recuperado el 25 de septiembre de 2003.
Elliott, T., "Incident responsibility and accountability: who's in charge?", en: *Homeland security: best practices for local government,* Washington D.C., ICM, 2002, capítulo 9, pp. 51-55.
Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, *Folleto: Juan Amarillo*, Bogotá, s. e., 2003.
Escobar, A., M. Marino y C. Peña, *Atlas histórico de Bogotá 1538-1910*, Bogotá, Corporación La Candelaria, 2004.
Escobar, C., *Vivir en Bogotá*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 1990.
Espinosa, R., A. Núñez y N. Ortiz, *Evaluación Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia de Bogotá (Suivd), Informe para Georgetown University (Programa Colombia)*, Cali, SIUVD, 2003.
Espinosa, S., A. Rivas y F. Sánchez, *¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993-2002*, documento CEDE 2003-27, Bogotá, CEDE, 2003.

Fainboim I., M. Gandour y M. C. Uribe (eds), *Misión de reforma institucional de Bogotá. Servicio Civil y mecanismos de control,* [siete tomos], Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogota, Secretaría de Hacienda del Distrito, 2000.

Fajnzylber, P., D. Lederman y N. Loayza, *Determinants of crime rates in Latin America and the world: an empirical assessment* [documento de trabajo para discusión], Washington D.C., Banco Mundial, 1998.

Festinger, L*., A Theory of Cognitive Dissonance,* Stanford, CA, Stanford University Press, 1957.

Fondo de Prevención Vial, *Educación en tránsito. Orientaciones pedagógicas y organizativas en tránsito para la ciudad de Bogotá*, Bogotá, Fondo de Prevención Vial Nacional, 2002.

Forero, J., "Conflict rages, but Capital basks in good times", *The New York Times*, recuperado el 18 de septiembre de 2001, 2001.

Fresneda, O., *Proyecto de elaboración de una línea de base social para Bogotá*, Bogotá, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2000.

Frídole Ballen, "Políticas saludables para la seguridad y la convivencia", *Cambio 16,* Bogotá, núm. 132., 1995, pp. 34-36.

Friedman, J., *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton, New Jersey, 1987.

Fundación FES y Fundación Antonio Restrepo Barco, *Reincidencia juvenil y libertad asistida en Santa Fe de Bogotá*, Bogotá, Impresos Financieros, 1998.

Fundación FES y Ministerio de Educación Nacional, *Pedagogía de los valores ciudadanos*, Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, 1992.

Fundación Misión Colombia, *Historia de Bogotá*, por Fabio Puyo, Bogotá, Salvat, Villegas Editores, 1998.

Fundación Servicio Juvenil y UNICEF, *El niño de la calle: qué hacer,* Bogotá, Fundación Servicio Juvenil, 2000

Gaitán, J., "La vivienda de interés social en los países de América", *Revista de América*, s. l., vol. XXV, núm. 81, 1957.

Gallardo, H. M. y J. Rodríguez, *La carga de enfermedad en Santa Fe de Bogotá. Indicadores de años de vida ajustados por discapacidad (Avisa) y moralidad, 1985-1996,* Bogotá, Secretaría Distrital de Salud, 1999.

García, M., *¿Ciudadanía avergonzada?: democracia local y construcción de ciudadanía en Bogotá*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Los Andes, 2003.

Gilbert A., "Bogotá: politics, planning, and the crisis of lost opportunities", en: Wayne C.A & Kemper R.V., *Metropolitan Latin America: the Challenge and the Response*, Londres, Sage, 1978.

—, "Santa Fe de Bogotá: A Latin American special case", en: A. Gilbert, comp., *The Mega-city in Latin America*, Nueva York, United Nations University Press, 1996.

— y J. Dávila, "Bogotá: Progress Within a Hostile Environment", en: D. J. Meyers y H. A. Dietz, *Capital city politics in Latin America: democratization and empowerment*, Boulder, Lynne Rienner, 2002.

Gilibert, L. E., "Participación comunitaria a través de escuelas y frentes", en: *Memorias del Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 1999, p. 76.

Gómez, G., "Comunicación entre extraños", en: *La ciudad observada*, Bogotá, Tercer Mundo, 1998.

Gouëset, V., *Bogotá: nacimiento de una metrópoli*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1998.

Guzmán A., "Violencia urbana: teoría y políticas de seguridad Ciudadana", en: A. Camacho y F. Leal, *Armar la paz es desarmar la guerra*, Bogotá, Universidad Nacional (IEPRE), Fescol y Cerec, 1999.

Harrison, C., M. Limb y J. Burgess, "Nature in the city", *Journal of Environmental Management*, No. 25, pp. 347-362, 1987.

Harvard University, David Rockefeller Center for Latin American Studies, *Beyond armed actors: carving a stronger role for civil society in Colombia*, [conferencia], Cambridge, MA, Harvard University, 2002.

Hernández, G. y J. Barrera, "Garrote a la pólvora", *Cambio 16,* núm. 132, pp. 34-36.

Hofer, A., *Karl Brunner y el urbanismo europeo en América Latina*, Bogotá, El Áncora Editores y Corporación La Candelaria, 2003.

Hurtado, M. C. y A. Robledo, *Desarmarnos con amor: una propuesta de política pública con perspectiva de género en la prevención de la violencia intrafamiliar y sexual en Bogotá,* Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social, 2003.

Hurtado, M. C. (2003). *Programa Desarmarnos con Amor.* Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Departamento Administrativo de Bienestar Social.

Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud y Departamento Administrativo Nacional de estadística, *Censo sectorial habitantes de la calle 2001*, Bogotá, s. e., 2002.

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, *Violencia y delincuencia. Factores de riesgo y medidas de prevención,* por J. Klevens, Bogotá, s. e., 1998.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, *Análisis de la población general de recluidos y el fenómeno del hacinamiento*, Bogotá, s. e., 1997.

Jaramillo, A., *Bogotá imaginada: narraciones urbanas, cultura y política*, Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003.

Jaramillo, G., "La percepción ciudadana del nuevo Cuerpo de Policía Comunitaria de Santa Fe de Bogotá", en: *Memorias de Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria*, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 1999, p. 213.

John Jay College, *Crime and justice in New York City. Area Handbook*, New York, vol. II, John Jay Collegue of Criminal Justice of the City University of New York, 2001.

Kelling G y C. Coles, *Fixing broken windows. Restoring order and reducing crime in our communities*, New York, The free press, 1996.

Klevens, J., *Evaluation of interventions to prevent or reduce violence in Bogotá, Colombia*, [inédito], s. l., 1998.

—, *Violencia y delincuencia. Factores de riesgo y medidas de prevención,* Bogotá, Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 1998.

— y J. Roca, *Protective Factors for Delinquency Amidst Adversity*, s. l., s. e., 1997.

Klevens, J., *et al., Epidemiología de la delincuencia en Colombia*, reporte presentado a Conciencias, Santafé de Bogotá, Secretaría de Salud, 1997.

Knaul, F. y Z. Castillo, *Análisis de situación niños y jóvenes en circunstancias especialmente difíciles y en situación de alto riesgo*, Bogotá, Tercer Mundo,.1998.

Kreimer, A., *et al.*, *The World Bank's experience with post-conflict reconstruction,* Washington D.C., Banco Mundial, 1998.

Krug, E., *et al.*, *World report on violence and health*, Geneva, World Health Organization, 2002, p. 346.

Llorente, M. V., *Programa de policía comunitaria en Bogotá: balance y perspectivas.* Informe final, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

—, "¿Desmilitarización en tiempos de guerra? La reforma policial en Colombia", ponencia presentada en: *Seminario Internacional Redes 2003*, Santiago de Chile, Center for Hemispheric Defense-Research and Education in Defense and Security Studies, 2003.

—, R. Escobedo, C. Echandía y M. Rubio, *Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá*, Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Gobierno, Bogotá, 2002.

Londoño, F. y G. Diettes, "Dependencias orgánicas mayores: surgimiento y evolución", en: *Historia de las Fuerzas Militares de Colombia*, Bogotá, Planeta, 1993.

Londoño J. L. y R. Guerrero, "Violencia en América Latina: epidemiología y costos", en: *Serie: Documentos de Trabajo de la Red de Centros*, Washington D.C., núm. 375, BID, 1999.

Londoño, R., "Acciones y expresiones de indignación contra actos violentos", *Cultura Democrática: un espacio para la palabra*, núm. 3-4, mayo de 2003.

López, L., "Bogotá como trasfondo de sentido: aproximaciones al Programa de Cultura Ciudadana (1995-1997)", *Pre-til. Investigar para hacer ciudad*, Bogotá, núm. 2, pp. 25-37, 2003.

—, *Construir ciudadanía desde la cultura. Aproximaciones comunicativas al Programa de Cultura Ciudadana (Bogotá 1995-1997),* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2003.

—, "En busca del tiempo perdido", *Cambio 16,* Bogotá, núm. 132, 1995, pp. 30-32

Lozano, O. L., "I Capítulo: cae banda en Bogotá pero sonora", *Periódico D.C.*, Bogotá, núm. 3, mayo de 2002.

—, "II Capítulo: no vale todo", *Periódico D.C.*, Bogotá, junio de 2002.

—, "No matarás y mucho menos a los niños y las niñas", *Periódico D.C.*, Bogotá, 6, 9, septiembre de 2002.

Martin G., "Material and symbolic dimensions of violence. The Colombian case", en: J. Abbink y G. Aijmer, eds., *Meanings of Violence: Symbolism and Structure in Violent Practice*, Oxford-New York, Berg Publishers, 1999.

—, *Interrelations between exclusion and violence. An annotated bibliography, Background paper for Post Conflict Unit, The World Bank*, Washington D.C., Mimeo, 1999.

—, *Crime and violence in Cali (Colombia). A diagnosis and policy propositions, Background paper for City Development Strategy for Cali, The World Bank*, Washington D.C., Mimeo, 2000, p. 40.

Maturana, H., *Amor y Juego: fundamentos olvidados de lo humano, desde el patriarcado a la democracia*, Santiago de Chile, Instituto de Terapia Cognitiva, 1993.

Mejía Pavony, G. R., *Los años del cambio: historia urbana de Bogotá 1820-1910,* 2ª ed., Bogotá, Centro Editorial Javeriano (CEJA), 2000.

Mendivelso, N., "Valores en firme", *UNPeriódico,* Bogotá, núm. 52, 23 de noviembre de 2003.

Ministerio de Desarrollo y Fundación Social, *Municipios y Regiones*, Bogotá, Ministerio de Desarrollo, 1998.

Ministerio de Justicia, Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, *Nosotros "El INPEC",* Bogotá, Taller de Artes Gráficas de la Penitenciaría Central de Colombia, 1996.

Ministerio del Interior y de Justicia y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional USAID, Programa de Fortalecimiento y acceso a la justicia, *Casas de Justicia-Informe Anual 2002 Censo Nacional de Casas de Justicia y Presencia Institucional*, Bogotá, Formato Comunicación Diseño, 2003.

Misión Bogotá, *Misión Bogotá: frentes de seguridad local y normas básicas de convivencia*, [plegable], Bogotá, 1999.

Mockus, A., "Poder es: batalla entre apostillas", *Revista Nacional de Cultura*, 11, 6-7.0, Bogotá, 1991.

—, "Armonizar ley, moral y cultura: cultura ciudadana prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997",

ponencia en: *Diálogos sobre Coexistencia Cívica*, Chile, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, 1999.

—, *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997. Estudio técnico*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, División de Desarrollo Social, 2001.

—, *Bogotá culta y productiva con justicia social. Programa de Gobierno Visionario 2001-2003*, Bogotá, Banco Interamericano de Desarrollo, 2001.

—, *Estudio Técnico Cultura Ciudadana, Programa Contra la Violencia en Santafé de Bogotá–Colombia 1995-1997,* Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, Biblioteca Felipe Herrera, 2001.

—, *Guía Práctica de Cultura Ciudadana,* Bogotá, Mimeo, 2004.

—, *Bogotá camino a la igualdad. Apuntes de la Alcaldía*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2002.

—, "Descentralización en Bogotá. Algunos Avances", en: *Serie Palabras del Alcalde Mayor de Bogotá, Antanas Mockus*, Bogotá D.C., Alcaldía Mayor, 2002.

—, y J. Corzo, *Indicadores de convivencia ciudadana,* Bogotá D.C., Alcaldía Mayor, 2002.

Mockus, A., *et al.*, *Descentralización y orden público*, Bogotá, Milenio y Fescol, 1997.

Mosca, J., *Bogotá, ayer, hoy y mañana*, Bogotá, Villegas Editores, 1987.

Moser, C. y J. Holland, *Urban poverty and violence in Jamaica*, [documento de trabajo para discusión], Washington D.C., Banco Mundial, 1997.

Muñoz, A., *Descentralización, regionalización y autonomía local,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

Museo de Desarrollo Urbano, "Bogotá Siglo XX", en: *Catálogo de la Exposición Bogotá Siglo XX*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, 2000.

Neild, R, "Policía Comunitaria. Una guía para la Sociedad Civil", en: *Serie temas y debates en la reforma de la Seguridad Pública*, Washington D. C., Washington Office on Latin America (WOLA), 1998.

Niño, C., *Arquitectura y Estado: contexto y significado de las construcciones del Ministerio de Obras Públicas, Colombia 1905-1960*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1991.

Niño, S, N. Lugo., C. Rozo y L. Vega, *Los territorios del miedo en Santa Fe de Bogotá*, Bogotá, Tercer Mundo Editores, Observatorio de la Cultura Urbana e Instituto Colombiana de Antropología e Historia, 1998.

Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá, *Boletín consolidado de violencia y delincuencia de Bogotá*, Bogotá, Impresol, 2001.

—, *Boletín consolidado de violencia y delincuencia de Bogotá-2002*, Bogotá, Giro P&M, 2002.

—, *Boletín consolidado de violencia y delincuencia de Bogotá-2001*, Bogotá, Imprenta Distrital, 2002.

Observatorio para la promoción del desarrollo humano, *El desarrollo humano en el departamento del Tolima y el derecho a la salud en los municipios de Cajamarca, Chaparral, Espinal, Flandes, Ibagué, Ortega y Rovira,* Ibagué, Defensoría del Pueblo, Programa Nacional de Desarrollo Humano, Corporación Universitaria de Ibagué, Ciret Foro y Fundación Colombianos apoyando a Colombianos, s. f.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y Proyecto Bogotá Cómo Vamos, *La población desplazada en Bogotá una responsabilidad de todos*, Bogotá, LitoCamargo, 2003.

Organización Internacional del Trabajo, *Trabajo cívico formativo para jóvenes habitantes de la calle en Bogotá, Colombia*, Bogotá, s. e., s. f.

Pardo, R., *De primera mano: Colombia 1986-1994: entre conflictos y esperanzas*, Bogotá, Norma, 1996.

Pécaut, D., *Guerra contra la sociedad,* Bogotá, Planeta, 2001.

—, *Violencia y política en Colombia: elementos de reflexión*, Medellín, Hombre Nuevo Editores y Universidad del Valle, 2003.

Penaranda C. H., *Cultura ciudadana para una movilidad segura*, Bogotá, Mimeo, 2004, p. 7.

Peña, C., "La guerrilla resiste muchas miradas. El crecimiento de las FARC en los municipios cercanos a Bogotá: caso del Frente 22 en Cundinamarca", *Análisis Político*, s. l., núm. 32, septiembre de 1997, pp. 81-100.

Peñalosa, E., *Plan de Desarrollo económico, social y de obra públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C. 1998 -2001 "Por la Bogotá que queremos",* Bogotá, Imprenta Distrital, 1998.

—, *Bogotá Viva,* Informe de Gestión del Alcalde Distrital, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2000.

—, *La ciudad y la igualdad,* Bogotá, Fundación por el país que queremos, diciembre de 2002.

—, *La rehabilitación de la ciudad de Bogotá 1998–2000. Propuesta de un Modelo de Ciudad,* [inédito], Bogotá, 2001.

—, *Conferencia: Gobernabilidad Democrática para la Ciudad Latinoamericana. Un Nuevo Modelo para la Ciudad del Mundo en Desarrollo,* Bogotá, 2001. Disponible en: http://www.paraelpaisquequeremos.com.

—, "Parks for Livable Cities", Bogotá, 2002. Disponible en: http// www.paraelpaisquequeremos.com.

—, *Urban Transport and Development. University of Berkeley Presentation*, Washington D.C., Mimeo, 2002.

Personería de Bogotá, *Informe sobre los derechos de los niños y las niñas en Bogotá*, Bogotá, Secretaría General, Imprenta Distrital, 2003.

—, *Políticas públicas y derechos humanos en el Distrito Capital. Redes de acción ciudadanas para la promoción de los derechos humanos*, Bogotá, Bogotá, Imprenta Distrital, 2003.

Piedrahita V., "A livable City? Urbanization in Bogotá, Colombia", *CMD Working Paper*, Princeton, núm. 03-10, Princeton University, 2003.

Pizano, L., *Bogotá y el cambio: percepciones sobre la ciudad y la ciudadanía,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia y Universidad de Los Andes, 2003.

Policía Metropolitana, *Boletín Comandos de Atención Inmediata -CAI-*, Bogotá, Policía Metropolitana,1999.

Policía Nacional de Colombia, *Primer simposio internacional de policía comunitaria*, [Memorias], Bogotá, Policía Nacional de Colombia, 1999.

—, "Responsabilidades de Gobernadores y Alcaldes en el manejo de la convivencia y la seguridad ciudadana", en: *Serie Documentos Departamentos y Municipios Seguros*, Bogotá D.C., núm. 1, 2004.

—, *Plegable: Frentes de Seguridad Local*, Bogotá, s. e., s. f.

Pontificia Universidad Javeriana y CENDEX, *Macrogestión, análisis de la política: cambios en la formulación de políticas, programas y proyectos e instituciones en el nuevo marco del Programa de Convivencia y seguridad Ciudadana,* Bogotá, CENDEX, diciembre de 2003.

Presidencia de la República, *Seguridad para la gente. Segunda Fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia,* Bogotá, Presidencia de la República, 1993.

—, Ministerio de Defensa, *Política de seguridad y defensa democrática*, Bogotá, Presidencia de la República, 2003.

Procuraduría General de la Nación, Georgetown University Colombia Program, United States Agency For International Development Bogotá y Procuraduría Delegada para Defensa del Menor y la Familia, *Memorias Encuentro Nacional de Procuradores Judiciales en Familia y Profesionales Adscritos "Prevención de la violencia intrafamiliar en Colombia",* Bogotá, Teleobjetivo, 2003.

Puente, C., Evaluación de productos, efectos e impactos tempranos surgidos de la ejecución del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Tercer informe. Documento técnico, [inédito], Bogotá, 2003.

Pulido, C. y L. Vargas, *Análisis del proceso de modernidad en Colombia en relación a la organización del transporte urbano*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 1998.

Ramírez, C., y O Castro, *Juventud, pobreza y formación: una mirada a los programas de capacitación en Bogotá*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2000.

Rangel, A., *Balance de Seguridad en Colombia*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, 2003.

Revista de la Policía Nacional de Colombia, Bogotá, Policía Nacional de Colombia, enero-marzo de 1999.

Revista Proa, *Bogotá 4 1/2. Transformaciones, Proyectos, Visiones,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá 450 años y Museo de Arte Moderno de Bogotá, 1988.

Rico de Alonso A. (ed.), "Bogotá sistema político y cultura democrática", en: *Seminario Internacional*, Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, Departamento Administrativo de Acción Comunal y Pontificia Universidad Javeriana, 2003.

Riveros, H., *et al.*, *Bogotá una experiencia innovadora de gobernabilidad local*, [documento de trabajo, versión preliminar], Bogotá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia y Experiencias Locales–PNUD, 2002.

Robledo, A. M., *Presentación: Desarmarnos con amor una experiencia de política pública para el abordaje de la violencia intrafamiliar y sexual en Bogotá,* Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Departamento Administrativo de Bienestar Social, septiembre de 2003.

Rojas, C., *Forging civic culture in Bogotá City* [inédito], Minessota, 2002.

Rubio M., *Crimen e impunidad. Precisiones sobre la violencia*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Universidad de Los Andes (CEDE), 1999.

—, y Llorente MV, "La justicia en una sociedad violenta", en: M. Deas y M. V. Llorente, eds., *Reconocer la Guerra para Construir la Paz*, Bogotá, Norma, Universidad Los Andes y Cerec, 2000.

Ruiz, E., *et al.*, *Informe Final. Proyecto la Ciudad de los Niños y las Niñas,* s. l., s. e., 2004

Ruiz, J. C., "Reinventando la seguridad en Colombia: reformas fallidas y modernización inconclusa de la Policía colombiana", ponencia presentada en: *Seminario Internacional Redes 2003*, Santiago de Chile, Center for Hemispheric Defense-Research and Education in Defense and Security, 2003.

Sáenz, J., "La cultura ciudadana: una pedagogía para la democracia, la civilidad, la seguridad, la comunicación y el disfrute", en: *Memorias de la Administración Distrital*, Bogotá, vol. II, Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 2003.

Salazar M. y M. F. "Castro, respuesta a la criminalidad violenta en Colombia: una visión desde lo público", *Coyuntura Social,* Bogotá, núm. 18, Fedesarrollo e Institutuo SER, 1998.

Saldarriaga A., "Las formas urbanas de otra época muestran muchos aspectos ausentes de la ciudad de hoy: armonía y riqueza visual, escala humana, heterogeneidad dentro de la unidad, sensibilización estética", *Arquitectura fin de siglo. Un manifiesto de ausencia,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1999.

—, *Arquitectura fin de siglo. Un manifiesto de ausencia,* Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1999.

Sánchez, E., "Los símbolos de la resistencia", *Periódico D.C.*, Bogotá, núm. 2, mayo de 2002.

—, y Núñez J., *Determinantes del crimen violento en un país altamente violento: el caso de Colombia*, Bogotá, Universidad de los Andes (CEDE), Mimeo, 2000.

Sánchez F., S. Espinosa y A. Rivas, *¿Garrote o Zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993-2002*, Documento Cede 2003-27, [Edición Electrónica], Bogotá, 2004.

Santana, P., *Bogotá 450 años: retos y realidades*, Bogotá, Foro Nacional por Colombia, 1988.

Sanz, C. (comp.), *Bogotá: estructura y principales servicios públicos*, Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá, 1978.

Semana, "Milicias: el brazo urbano", Bogotá, núm. 1042, 22 de abril de 2002.

Semana, "Terror en las ciudades", Bogotá, núm. 1041, 15 de abril de 2002.

Semana, "Batalla en la Ciudad", Bogotá, núm. 1119, 2 de octubre de 2003.

Serrano, J. F., *Menos querer más de la vida: concepciones de vida y muerte de jóvenes urbanos,* Bogotá, Universidad Central y Siglo del Hombre Editores, 2004.

Sert, Joseph, Luis, *Can our cities Survive? An ABC of urban problems, their analysis, their solutions*, Cambridge, Harvard University Press, 1942.

Sherman, L. *et al.*, *Preventing Crime: What works, What Doesn't, What's Promising. A Report to the United States Congress*, [en línea], disponible en: http://www.njrs.org, 1998.

Siegel, L.J., *Criminology. The Core*, Belmonth, Wadsworth & Thompson Learning, 2002.

Silva, A., *Bogotá imaginada*, Bogotá, Convenio Andrés Bello y Universidad Nacional de Colombia, 2003.

Skogan W.G, *Disorder and Decline. Crime and Spiral of Decay in American Neighborhoods*, Berkeley, University of California Press, 1992.

Tarquino, J. C., "La disposición cívica como determinante de la gestión urbana en Bogotá", *Pre-til–Investigar para hacer ciudad*, Bogotá, núm. 2, 2003, pp. 74-89.

Téllez, H., "La ciudad desde el aire", en: *Colombia país de ciudades,* Bogotá, Antares, 1960.

Torres, J., "La ciudadanía pacta con su Policía: el proceso de modernización de la Policía Nacional de Colombia", en: R. Pardo, ed., *Orden mundial y seguridad: nuevos desafíos para Colombia y América Latina*, Bogotá, IEPRI, SID, Tercer Mundo Editores, 1994.

Unidad para la Promoción de la Democracia UPD/OEA, Instituto Luis Carlos Galán para el Desarrollo de la Democracia y Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello, *Compromiso democrático*, Bogotá, Quebecor, 2000.

United States Institute of Peace, "Building Civilian Capacity for U.S. Stability Operations. The Rule of Law Component", *Special Report*, Washington D.C., núm. 118, 2004.

Universidad de los Andes, Departamento de Arquitectura, "Bogotá y lo público", en: *Colección Construcción de lo Público 01*, Bogotá, 2003.

Universidad Nacional de Colombia, *Alternativas para el desarrollo urbano de Bogotá, D.E.*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 1969.

—, *Memoria y Evolución Instituto Distrital de Cultura y Turismo,* Bogotá, Programa Cultura Ciudadana, 1998.

Universidad Nacional y Corporación Urbanos, unión temporal, *Diagnóstico sobre estudios de la cultura ciudadana*, Bogotá, Instituto de Cultura y Turismo, 2003.

Universidad Nacional de Colombia y UNICEF, *Estudio del trabajo infantil juvenil en ventas informales en las calles de Bogotá 1999-2000*, Bogotá, Mimeo, 2000.

Urrea, F. y C. Ortiz, *Patrones sociodemográficos, pobreza y mercado laboral en Cali,* [inédito].

Vargas, L .E, "Participación comunitaria a través de escuelas y frentes", en: *Memorias Primer Simposio Internacional de Policía Comunitaria*, s. l., s. e, 1999.

Vargas, V.M, "El día sin Carro", *El Tiempo*, Bogotá, 2003.

Veeduría Distrital, *Vivir en Bogotá. Vulnerabilidad social en Bogotá D.C.,* 8ª ed., Bogotá, Imprenta Distrital, 2002.

Velásquez, R., *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*, Bogotá, Centro Editorial Javeriano, 2003.

Vicepresidencia de la República de Colombia, Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, *Panorama actual de la región del Sumapaz,* Bogotá, Fondo de Inversión para la Paz, 2002.

The World Bank, *Cali–Colombia. Toward a City Development Strategy,* Washington D.C, Mimeo, 2002.

—, "Evaluación de los cambios de calidad de vida en Bogotá". "Colombia desde la Sociedad Civil: Bogotá Cómo Vamos", presentación en: *Simposio Voz, ojos y oídos. Auditoría Social. Mecanismos de seguimiento y evaluación participativos*, [Punta Cana, 16-19 de junio de 2003] [en línea], disponible en: http://km.worldbank.org./LacCivilSociety/docs/puntacana2003/web/colombia/htm., 2003.

Zambrano, F., "Historia de Bogotá–Siglo XX", en: Tomo III de la serie Puyo, ed., *Historia de Bogotá,* Bogotá, Fundación Misión Colombia y Villegas Editores, 1998.

— y C. Castelblanco, *El kiosco de la luz y el discurso de la modernidad,* Bogotá, Impresol, 2002.

Zorro, C., *Estudio sobre las motivaciones que conducen a los jóvenes bogotanos a la vinculación de pandillas delincuenciales*, Bogotá, Universidad de los Andes CIDER, 1984.

Acuerdos, Decretos, Leyes y Sentencias

Acuerdo 2 del 29 de enero de 1992, por el cual se crean las localidades del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá y determina la integración de las Juntas Administradoras Locales, 29 de enero de 1992.

Acuerdo 4 del 4 de febrero de 1959, Orgánico de la Acción Comunal en el Distrito Especial de Bogotá, 4 de febrero de 1959.

Acuerdo 6 del 30 de mayo de 1998, Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1998-2001 "Por la Bogotá que Queremos", Registro Distrital 1674, junio 6 de 1998.

Acuerdo 8 del 15 de diciembre de 1977, por el cual se modifica el Acuerdo 26 de 1972, reorganiza las Alcaldías Menores, reglamenta su funcionamiento y faculta al Alcalde para delegar unas funciones, *Anales del Concejo*, Bogotá, s. e., 15 de diciembre de 1977.

Acuerdo 8 del 29 de mayo de 1987, por el cual se establece la descentralización administrativa del Distrito Especial de Bogotá mediante la organización de Juntas Administradoras Zonales y la creación de Fondos de Desarrollo, 29 de mayo de 1987.

Acuerdo 11 del 17 de noviembre de 1987, por el cual se crea el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias en el Distrito Especial de Bogotá, 17 de noviembre de 1987.

Acuerdo 14 del 7 de septiembre de 1983, por el cual se crea la Alcaldía Menor "Ciudad Bolívar" y modifica los límites de las Alcaldías Menores de Tunjuelito y Bosa señalados en el Acuerdo 8 de 1977, 7 de septiembre de 1983.

Acuerdo 28 del 4 de diciembre de 1992, por el cual se reestructura el Fondo de Vigilancia y Seguridad de Bogotá, D.C., 4 de diciembre de 1992.

Acuerdo 29 del 7 de diciembre de 1993, por el cual se dicta alguna norma sobre el Consejo Distrital de Justicia, sobre las Inspecciones de Policía y sobre otras materias de policía, 7 de diciembre de 1993.

Acuerdo 38 del 24 de marzo de 2001, por el cual se convoca a la elección de los Jueces de Paz en la Capital de la República, Registro Distrital núm. 2478, 21 de septiembre de 2001.

Acuerdo 54 del 8 de diciembre de 2001, por el cual se amplían las comisarías de familia y dicta otras disposiciones en desarrollo del Código del Menor y Legislación del Menor, Registro Distrital núm. 2602, 22 de marzo de 2002.

Acuerdo 57 del 16 de abril de 2002, Disposiciones generales para la implementación del sistema distrital de información –SDI- y organiza la comisión distrital de sistemas, Registro Distrital núm. 2617, 17 de abril de 2002.

Acuerdo 79 del 20 de enero de 2003, Código de Policía de Bogotá, Registro Distrital núm. 2799, 20 de enero de 2003.

Acuerdo 80 del 7 de diciembre de 1967, por el cual se crea el Instituto para la Protección de la Niñez y la Juventud –IDIPRON-, 7 de diciembre de 1967, Constitución Política de Colombia 1991.

Decreto local 29 del 15 de septiembre de 2001 por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para la Localidad de Santa Fe, Registro Distrital núm. 2476, 19 de septiembre de 2001.

Decreto 127 del 10 de abril de 2002, por el cual se trasladan las funciones de la Unidad Coordinadora de Prevención Integral —UCPI—, de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC al Departamento Administrativo de Bienestar Social, Registro Distrital, 10 de abril de 2002.

Decreto 132 del 29 de abril de 2003, por el cual se ajusta la suspensión del presupuesto de gastos e inversiones, Registro Distrital núm. 2860, 29 de abril de 2003.

Decreto 188 del 17 de mayo de 2002**,** por el cual se modifica el Decreto 400 de 2001, en lo relativo a las condiciones de localización y funcionamiento de los establecimientos destinados al trabajo sexual y otras actividades ligadas.

Decreto 295 del 1 de junio de 1995, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico Social y de Obras Públicas para Santa Fe de Bogotá, D.C., 1995– 1998. Formar Ciudad, Registro Distrital núm. 978, 1 de junio de 1995.

Decreto 356 del 11 de febrero de 1994, por el cual se expide el Estatuto de Vigilancia y Seguridad Privada, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 41220, Imprenta Nacional, 11 de febrero de 1994.

Decreto 367 del 30 de abril de 2001, por el cual se modifica la estructura organizacional y las funciones para algunas dependencias, en la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C., Registro Distrital núm. 2381, 30 de abril de 2001.

Decreto 368 del 30 de abril de 2001, por el cual se modifica la planta de personal de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, D.C., Registro Distrital núm. 2381, 30 de abril de 2001.

Decreto 382 del 18 de julio de 1995, por el cual se determina la estructura interna y establece las funciones de las dependencias de la Secretaría de Gobierno de Santa Fe de Bogotá, D.C., Registro Distrital núm. 995, 31 de julio de 1995.

Decreto 440 del 1 de junio de 2001, Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá, D.C. 2001-2004: Bogotá para vivir todos del mismo lado, Registro Distrital núm. 2403, 1 de junio de 2001.

Decreto 451 del 1 de noviembre de 2002, por el cual se trasladan las funciones de las Comisarías de Familias, Registro Distrital núm. 2743, 11 de noviembre de 2002.

Decreto 447 del 9 de julio de 1999, por el cual se Reglamenta la Ubicación de Centros de Atención Inmediata (CAl) en la Ciudad de Santa Fe de Bogotá, Distrito. (Derogado Tácitamente por el Decreto 503 de 2003, Por el cual se adoptó el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D.C)

Decreto 503 del 30 de diciembre de 2003, por el cual se adopta el Plan Maestro de Equipamientos de Seguridad Ciudadana, Defensa y Justicia para Bogotá D.C., Registro Distrital núm. 3017, 30 de diciembre de 2003.

Decreto 619 del 5 de abril de 2000, por el cual se efectúa un ajuste en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 2000, *Diario Oficial*, núm. 43969, 11 de abril de 2000.

Decreto 649 del 18 de octubre de 1996, por el cual se crea el Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa de Santa Fe de Bogotá, Registro Distrital núm. 1274, 18 de octubre de 1996.

Decreto 657 del 25 de octubre de 1994, por el cual se prohíbe la prestación de servicios domiciliarios y la construcción de inmuebles en zonas de alto riesgo del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, Registro Distrital núm. 898, 31 de octubre de 1994.

Decreto 665 del 11 agosto de 2000, por el cual se crean los Consejos Comunales de Seguridad en Santa Fe de Bogotá, D.C., Registro Distrital núm. 2206, 11 de agosto de 2003.

Decreto 908 del 19 de septiembre de 1969, por el cual se reorganiza la Secretaría de Gobierno Distrital, 19 de septiembre de 1969.

Decreto 951 del 30 de diciembre de 1994, por el cual se reestructura la Alcaldía Mayor, Secretaría de General del Distrito Capital y establece las funciones de sus dependencias, Registro Distrital núm. 926, 30 de diciembre de 1994.

Decreto 1137 del 29 de junio de 1999, por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Bienestar Familiar, reestructura el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Diario Oficial 43623 (29 de junio de 1999).

Decreto 1370 del 16 de agosto de 1995, por el cual se declara el Estado de Conmoción Interior, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 41966, Imprenta Nacional, 16 de agosto de 1995.

Decreto 1421 del 21 de julio de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 40958, Imprenta Nacional, 22 de julio de 1993.

Decreto 1477 del 1 de agosto de 2000, por el cual se adopta el Programa Nacional de Casas de Justicia, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 44113, Imprenta Nacional, 3 de agosto de 2000.

Decreto 1667 del 30 de julio de 1966.

Decreto Orgánico de la Policía Nacional.

Decreto 1667 del 2 de agosto de 2002, por el cual se designan unos humedales para ser incluidos en la lista de Humedales de Importancia Internacional, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 357 de 1997, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 44892, Imprenta Nacional, 6 de agosto de 2002.

Decreto 1817 del 17 de Julio de 1964, por el cual se crea la Escuela Penitenciaria Nacional, con la misión primordial de formar, educar y entrenar la Guardia Nacional Penitenciaria.

Decreto 2137 del 29 de julio de 1.983, por el cual se reorganiza la Policía Nacional. Este Decreto fue derogado por la ley 62 de 1.993.

Decreto número 2279 de 1989, por el cual se implementan sistemas de solución de conflictos entre particulares y se dictan otras disposiciones, octubre 7.

Decreto Legislativo 2361 de 1936, por el cual se determinan las entidades que deben pagar raciones de presos y dicta otras medidas.

Decreto 2615 del 19 de noviembre de 1991, por el cual se reorganizan los Consejos Departamentales de Seguridad y el Consejo de Seguridad del Distrito Capital; se crean los Consejos Regionales de Seguridad, se faculta a los gobernadores para autorizar la conformación de los Consejos Municipales de Seguridad y se crean los Comités de Orden Público, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 40168, Imprenta Nacional, 20 de noviembre de 1991.

Decreto 2737 del 27 de noviembre de 1989, por el cual se expide el Código del Menor, 27 de noviembre de 1989.

Decreto 3133 del 26 de diciembre de 1968, por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá, 26 de diciembre de 1968.

Decreto 3640 del 17 de diciembre de 1954, por el cual se reorganiza el Distrito Especial de Bogotá, *Diario Oficial*, Bogotá, Imprenta Nacional, 21 de enero de 1955.

Ley 9 del 11 de enero de 1989, por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 38650, Imprenta Nacional, 11 de enero de 1989.

Ley 10 del 10 de enero de 1990, por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 39137, Imprenta Nacional, 10 de enero de 1990.

Ley 23 del 21 de marzo de 1991, por la cual se crean mecanismos para descongestionar los Despachos Judiciales, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 39752, Imprenta Nacional, 21 de marzo de 19

Ley 60 del 12 de agosto de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 40987, Imprenta Nacional, 12 de agosto de 1993.

Ley 62 del 12 de agosto de 1993, por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 40987, Imprenta Nacional, 12 de agosto de 1993.

Ley 65 del 19 de agosto de 1993, Código Penitenciario y Carcelario, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 40999, Imprenta Nacional, 20 de agosto de 1993.

Ley 83 de 1946.

Ley Orgánica de la Defensa del Niño.

Ley 72 de del 29 de noviembre de 1926, sobre facultades al municipio de Bogotá, *Diario Oficial,* Bogotá, núm. 20360, Imprenta Nacional, 29 de noviembre de 1926.

Ley 94 de 1938, Código de Procedimiento Penal.

Ley 95 de 1936, Código Penal.

Ley 100 del 23 de diciembre de 1993, por la cual se crea el Sistema de Seguridad Integral, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 41148, Imprenta Nacional, 23 de diciembre de 1993.

Ley 136 del 2 de junio de 1994, por la cual se moderniza y organiza el funcionamiento de los municipios, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 41377, Imprenta Nacional, 2 de junio de 1994.

Ley 294 del 16 de julio de 1996, por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 44837, Imprenta Nacional, 22 de julio de 1996.

Ley 270 del 7 de marzo 1996. Ley Estatutaria de la Administración de la Justicia, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 42745, Imprenta Nacional, 15 de marzo de 1996.

Ley 311 del 12 de agosto de 1996, crea el Registro Nacional de Protección Familiar, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 42855, Imprenta Nacional, 14 de agosto de 1996.

Ley 360 del 7 de febrero de 1997, modifica algunas normas del título XI del Libro II del Decreto-ley 100 de 1980 (Código Penal), relativo a los delitos contra la libertad y pudor sexuales, y adiciona el artículo 417 del Decreto 2700 de 1991 (Código Procedimiento Penal).

Ley 375 del 4 de julio de 1997, Colombia. Ministerio de Educacion Nacional. Viceministerio de la Juventud, 1997, Ley de la Juventud, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 43079, Imprenta Nacional, 9 de julio de 1997.

Ley 415 de 1997 de Alternatividad Penal, *Revista de derecho penal,* Bogotá, No. 5, febrero-marzo de 1997

Ley 446 del 7 de julio de 1998, por la cual se adopta como legislación permanente algunas normas del Decreto 2651 de 1991, se modifican algunas del Código de Procedimiento Civil, se derogan otras de la Ley 23 de 1991 y del Decreto 2279 de 1989, se modifican y expiden normas del Código Contencioso Administrativo y se dictan otras disposiciones sobre descongestión, eficiencia y acceso a la justicia, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 43335, Imprenta Nacional, 8 de julio de 1998.

Ley 497 del 10 de febrero 1999, crea los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 43499, Imprenta Nacional, 11 de febrero de 1999.

Ley 640 del 5 de enero de 2001, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 44303, Imprenta Nacional, 24 de enero de 2001.

Ley 715 del 21 de diciembre de 2001, dicta normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros, *Diario Oficial*, Bogotá, núm. 44654, Imprenta Nacional, 21 de diciembre de 2001.

Resolución 195 del 24 de enero de 1996.

Resolución 2849 de marzo 30 de 1992, Reestructuración Policía Antinarcóticos.

Resolución 5911 de 1992, por la cual se crean 4 subdirecciones en la DIJIN: Policía Judicial, Inteligencia, Administrativa y Vigilancia Privada.

Corte Constitucional, Sentencias, Sentencia C-037 del 5 de febrero de 1996, Revisión constitucional del proyecto de ley número 58/94 Senado y 264/95 Cámara, «Estatutaria de la Administración de Justicia», *Gaceta de la Corte Constitucional*, Bogotá, Imprenta Nacional, 5 de febrero de 1996.

Corte Constitucional, Sentencias, Sentencia C-163 del 17 de marzo de 1999, Derecho de acceso a la Justicia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos, Corte Constitucional, *Gaceta Jurisprudencial/Leyer,* Bogotá, s. e., núm. 74, 16 de abril de 1999.

Corte Constitucional, Sentencias, Sentencia C-381 del 22 de agosto de 1996, Medios de solución pacífica de conflictos, *Gaceta de la Corte Constitucional*, Bogotá, Imprenta Nacional, 22 de agosto de 1996.

Corte Constitucional, Sentencias, Sentencia C-431 del 28 de septiembre de 1995, Arbitraje y otorga facultad de administrar justicia a los particulares en condición de árbitros, *Gaceta de la Corte Constitucional*, Bogotá, Imprenta Nacional, 28 de septiembre de 1995.

PÁGINAS *WEB* CONSULTADAS:

• Páginas de la Alcaldía de Bogotá

Alcaldía Mayor de Bogotá, disponible en: http://www.alcaldía.gov.co.

Corporación La Candelaria, disponible en: http://www.corporacionlacandelaria.gov.co.

Departamento Administrativo de Planeación Distrital, disponible en: http://www.dapd.gov.vo.

Departamento Administrativo Defensoría del Espacio Público, disponible en: http://www.dadep.gov.co.

Hitos sobre historia urbana y arquitectónica de Bogotá, disponible en: http://www.banrep.gov.co/blaavirtual/letra-b/bogotacd/urbanos.htm.

Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), disponible en: http://www.idu.gov.co.

Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD), disponible en: http://www.idrd.gov.co.

Instituto Distrital de Cultura y Turismo, disponible en: http://www.idct.gov.co.

Secretaría de Gobierno de Bogotá, disponible en: http://www.segobdis.gov.co/resistenciacivil.htm.
Secretaría de Educación de Bogotá, disponible en: http://www.sed.edu.co.
Secretaría de Salud de Bogotá, disponible en: http://www.sds.gov.co.
Sistema de Información SUIVD, disponible en: http://www.suivd.gov.co.
Transmilenio, disponible en http://www.transmilenio.gov.co.

• Otras páginas
Cámara de Comercio de Bogotá, disponible en: http://www.empresario.com.co.
Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia, disponible en: http://www.das.gov/historia/articulos/25.
Ejército Nacional de Colombia, disponible en: http://www.ejercito.mil.co.
Fundación Corona, disponible en: http://www.fundacioncorona.org.co.
Guía didáctica sobre la película *Rodrigo D no futuro*, disponible en: http://www.geocities.com/videoeducativo/descrip.
Lanota.com, disponible en: http://www.lanota.com
Para el país que queremos, disponible en: http://www.paraelpaisquequeremos.com.
Policía Nacional de Colombia, disponible en: http://www.policianacional.gov.co
Presidencia de la República, disponible en: http://www.presidencia.gov.co.
Project for public space, disponible en: http://www.pps.org.
Proyecto: Bogotá ¿cómo vamos?, 1998-2003, disponible en: http://www.eltiempo.com.co/bogotacomovamos/.
Quinta División–Ejército Nacional de Colombia, disponible en: http://www.quintadivision.mil.co.
Revista El malpensante, disponible en: http:// www.elmalpensante.com.
Universidad de los Andes-CEDE, disponible en: http://www.economia.uniandes.edu.co/html/cede.
www.univerciudad.net.co.
www/habitat.aq.upm.es/bpal/onu00.

• Artículos en línea
Acero, H., "Una mejor policía, una mejor seguridad y convivencia en Bogotá–Colombia: un proyecto conjunto entre autoridades civiles, policía y ciudadanía" [en línea], disponible en: http://www.usembassy-mexico.gov/PDH/sConfAcero.html.
Alcaldes de Bogotá, recuperado el 17 de julio de 2004 [en línea], disponible en http://www.bogota-dc.com/varios/alcaldes.htm.
Alcaldía Mayor de Bogotá, "Alcaldes de Bogotá, Distrito Capital. Siglos XIX–XX–XXI" [en línea], disponible en: \t "l" http://www.bogota.gov.co/bogota/histo.php?idh=443&patron=1

Alcaldía Mayor de Bogotá, "III Entrega de compendio histórico de instituciones de Bogotá en el siglo XIX" [en línea], disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/archivo/Documentos III%20PARTE%20COMPENDIO%20HIST%D3RICO%20SIGLO%20XIX.doc.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo, "Resistencia civil en Bogotá" [en línea], disponible en: http://www.idct.gov.co/descargas/documentos_word/cultura_ciu/doc_rel/ResistenciaCivil.doc.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Educación, (n.d.), "Informe de gestión" [en línea], disponible en: http://cion/informe_gestion.html" www.sedbogota.edu.co/Secretaría/export/SED/seceducacion/informe_gestion.html.

—, Secretaría de Educación, (n.d.), "Perfil de las localidades" [en línea], disponible en: http://www.sedbogota.edu.co/Secretaría/export/SED/seducativo/perlocalidades/index.htm.

—, Secretaría de Educación, (n.d.), "Educación en Bogotá" [en línea], disponible en: http://www.sedbogota.edu.co/Secretaría/export/SED/seducativo/edubogota/.

—, Secretaría de Educación, (n.d.), "Calidad en Bogotá" [en línea], disponible en: http://www.sedbogota.edu.co/Secretaría/export/SED/seducativo/calbogota/.

—, Secretaría de Educación, (n.d.), "Sector privado" [en línea], disponible en: http://www.sedbogota.edu.co/Secretaría/export/SED/seducativo/secprivado/sector_privado1.html.

—, Secretaría de Educación, (n.d.), "Sector oficial" [en línea], disponible en: http://www.sedbogota.edu.co/Secretaría/export/SED/seducativo/secoficial/estamatriculas/.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaría de Hacienda, *Revista Desarrollo Social de Bogotá* [revista en línea], disponible en: http://www.shd.gov.co/publicaciones/economica/desarrollo_social/index_desarrollo_eco_pub.htm.

—, Secretaría de Hacienda, *Revista Actualidad Económica* [revista en línea], disponible en: http://www.shd.gov.co/publicaciones/economica/actualidad_economica/index_actualidad_eco_pub.htm.

Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto de Desarrollo Urbano, (n.d.), "Plan Maestro Ciclorruta", [en línea], disponible en: http://www.idu.gov.co/sist_trans/plan_maestro_ciclorrutas.htm

Bogotá modelo, *Revista Semana* [revista en línea], recuperado el 3 de diciembre de 2003, disponible en: http://semana.terra.com.co/opencms/opencms/Semana/articulo.html?id=75045.

Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico, "Estudios de violencia y conflicto" [en línea], 2003, disponible en: http://economia.uniandes.edu.co/html/cede/investigaciones/violencia_conflicto.htm

Departamento Administrativo de Bienestar Social, (n.d.), "Descripción de características Localidad Suba" [en línea], disponible en: www.bienestarbogota.gov.co/localidades/caracterizacion/contenido.asp?idlocalidad=11&idestructura=2Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente, "Juan Amarillo" (folleto) [en línea], disponible en: http://200.110.105.66/ecosi/hum/juanama.htm .

El Espectador (2002), "Hay que sacar a los niños del conflicto armado" [en línea], disponible en: (http://nsa.gov.co/prensa/temas/ninos/ninnotnal150802resistenciacivilmockus.html" www.mindefensa.gov.co/prensa/temas/ninos/ninnotnal150802resistenciacivilmockus.html

El Espectador, "Conflicto urbano en Bogotá: vientos de guerra" [en línea], *El Espectador,* 5 de octubre de 2002, disponible en: http://colhrnet.igc.org/newitems/oct02/conflictourbano.htm.

Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, (n.d.), "Programas, obras y proyectos" [en línea], disponible en: www.acueducto.com.co/ambiental_v2/02programas/PRS_01.htm

"Encuesta de percepción ciudadana Bogotá Cómo Vamos", que se realiza desde 1998 [en línea], disponible en: http://www.eltiempo.com.co/bogotacomovamos/

Fundación Seguridad y Democracia, "Colombia: Balance de seguridad 2003" [en línea], 2004, disponible en: http:// www.seguridadydemocracia.org/documentosocasionales Colombia%20Balance%20de%20Seguridad%202003.pdf.

Fresneda O. y D. Yepes, "Sobre la pobreza en Bogotá" [en línea], disponible en: www.univerciudad.net/e_anteriores/011

Instituto de Desarrollo Urbano, (n.d.), "Plan Maestro de Ciclorruta en Bogotá" [en línea], disponible en: http://www.idu.gov.co/sist_trans/plan_maestro_ciclorrutas.htm.

Londoño, R., "Líneas de investigación e intervención en los programas de cultura ciudadana de Bogotá (1995-1997, 2001-2004)" [revista en línea], *Pensar Iberoamérica*, núm. 4, 2003, disponible en: http://www.campus-oei.org/pensariberoamerica/ric04a08.htm.

Mockus, A., "Resistencia civil y ciudadanía" [en línea], *UN Periódico*, núm. 52, disponible en: http://unperiodico.unal.edu.co/52/ensayo01.html.

—, "Invitación a la croactividad" [en línea], *Periódico D.C.,* núm. 14, disponible en: http://www.alcaldiabogota.gov.co/AlcaldiaMayor/croac/Index.htm, consulta: mayo de 2003.

—, F. Cante, "La resistencia civil", [revista en línea] *El Malpensante*, núm. 48, agosto 1 de 2003, disponible en: http://www.elmalpensante.com/48_coda.asp.

Olvera, A., "Comentarios sobre los estudios de caso de autoría social" [en línea], en: *Segundo encuentro regional. Participación y reducción de la pobreza. Auditoría social y mecanismos de seguimiento y evaluación par-*

ticipativos, 2003, disponible en: http://km.worldbank.org/LacCivilsociety/docs/puntacana2003/web/BMLecciones2003DEF.htm.

Observatorio Del Programa Presidencial De Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Vicepresidencia de La República, "Panorama actual de Cundinamarca", Bogotá, 2001 y Peña, Carina. "La guerrilla resiste muchas miradas. El crecimiento de las FARC en los municipios cercanos a Bogotá: Caso del Frente 22 en Cundinamarca" [en línea], *Análisis Político*, IEPRI- Universidad Nacional, núm. 32, septiembre-diciembre de 1997, disponible en: www.presidencia.gov.co/documentos/ noviembre/conflicto.htm

Presidencia de la República de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, "Política de defensa y seguridad democrática" [en línea], 2003, disponible en: http://www.presidencia.gov.co/documentos/seguridad_democratica.pdf.

Reyes,V., "Sobre pobreza en Bogotá" [en línea], disponible en: www.univerciudad.net/e_anteriores/011

Sánchez, M. F., "Evaluación de los cambios en la calidad de vida en Bogotá, Colombia desde la sociedad civil" [en línea], 2003, disponible en: http://km.worldbank.org/laccivilsociety/docs/puntacana2003/web/colombia.htm.

The World Bank, "Governance and anti-corruption" [en línea], disponible en: http://www.worldbank.org/wbi/governance/index.html