

VIOLENCIA HOMICIDA EN BOGOTA: MAS QUE INTOLERANCIA

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

Abstract

Desde mediados de la década de los noventa la tasa de homicidios en Bogotá, ha descendido continuamente y ha llegado a niveles relativamente bajos dentro del contexto urbano nacional. Dentro de este estudio se hace una aproximación a las distintas manifestaciones de la violencia y al patrón espacial y de difusión de los homicidios en Bogotá, con miras a dar luces sobre aquellos factores que explican la alta concentración de homicidios en unos pocos focos intensamente violentos. Tres conclusiones se desprenden para el período 1997-1999: 1) las muertes violentas están altamente concentradas en unos pocos focos y este patrón geográfico es persistente en el tiempo, 2) la violencia de tipo instrumental (los homicidios producto de ajustes de cuentas y de atracos) aporta un mayor número de muertes que la impulsiva (los homicidios resultado de agresiones en el hogar y de riñas callejeras que al calor de los tragos culminan fatalmente), y 3) existe una importante convergencia geográfica entre focos de intensa violencia y presencia de estructuras criminales asociadas a mercados ilegales y a actividades ilícitas y del “bajo mundo”.

INTRODUCCIÓN

Contexto y Dimensión del Problema de la Violencia en Bogotá

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

Como es previsible, dada la gran cantidad de población que alberga, Bogotá es uno de los centros urbanos que más aporta al número de homicidios en

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

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

Colombia. Así, durante la última década ha concentrado el 11% del total de homicidios en el país.¹ Sin embargo, no se distingue por ser una de las ciudades más violentas del país. De hecho, desde mediados de los noventa Bogotá ha presentado una tasa de homicidios² relativamente baja al nivel nacional y, actualmente, es bastante inferior a la de la mayoría de las capitales de Departamento del país.³

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

Si bien actualmente Bogotá no es tan violenta al nivel nacional, la dimensión del problema sigue siendo considerable bajo cualquier estándar internacional. En Latino América, donde en la última década se ha incrementado la preocupación por los fenómenos de violencia, dado que es calificada internacionalmente como una de las regiones con los más altos índices de homicidio, a finales de los noventa se observaba una tasa promedio de 30 hpcmh -- es decir, cinco puntos por debajo de la registrada en Bogotá en el 2000.

Pero más allá de estas comparaciones, el aspecto que quizás resulta más relevante es que claramente en ciertas zonas de la ciudad las tasas de homicidio son críticas. En efecto, los datos desagregados de homicidio ⁴ entre 1997 y 1999 muestran que un porcentaje no despreciable, 16%, de los sectores

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

² Definida como el número anual de homicidios por cada cien mil habitantes

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

⁴ El análisis de los homicidios en Bogotá para este período se realizó en dos niveles de desagregación. Primero, la localidad que corresponde a la división político-administrativa de la ciudad. Bogotá cuenta con 19 localidades urbanas y una rural (Sumapáz) que no se incluyó dentro del análisis. El segundo nivel, el sector censal, es la unidad espacial utilizada para hacer censos de población. Bogotá está dividida en 603 sectores censales. Al nivel más desagregado se encuentran los barrios (existen alrededor de 1500 en Bogotá), pero esta unidad no fue estudiada debido a que la ciudad no cuenta con un mapa confiable de barrios.

censales de Bogotá presenta tasas superiores a 100 homicidios por cien mil habitantes, nivel normalmente asociado con situaciones de guerra. Dentro de esta dimensión se destacan prácticamente todos los sectores de las localidades del centro de la ciudad y algunas zonas de localidades periféricas del sur caracterizadas por altos indicadores de violencia. (Mapas 1 y 2)

Muy poco se sabe hasta el presente acerca de los cambios bruscos en la tendencia de homicidios en Bogotá observados desde finales de los ochenta. Menos aún sobre lo que ocurre en aquellas zonas de la ciudad intensamente violentas. Mientras que no hay explicaciones satisfactorias para la dinámica registrada en Bogotá, para Medellín y Cali, donde en los últimos veinte años se asentaron poderosos carteles de la droga, está relativamente documentada la estrecha asociación entre los índices violencia y las actividades de estas organizaciones criminales.⁵ Lo cierto es que el caso de Bogotá permanece prácticamente inexplorado⁶ y el posible impacto del crimen organizado ha sido ignorado, en buena medida quizás por la baja intensidad relativa de la violencia homicida en la ciudad capital dentro del contexto de los grandes centros urbanos del país.

¿Cuál es el diagnóstico actual de la violencia en Bogotá? ¿Cómo se explican las marcadas diferencias en las tasas de homicidios que se presentan al interior de la ciudad? Son las preguntas que abordará este artículo mediante un análisis de las distintas manifestaciones de la violencia homicida en la ciudad, así como del patrón geográfico de los homicidios y su asociación con factores sociales y con la presencia de estructuras criminales.

Con el término de *estructuras criminales* caracterizamos la importante gama de bandas y grupos identificados en Bogotá que se dedican a numerosas actividades ilícitas y del “bajo mundo”,⁷ así como algunas agrupaciones de

⁵ Resulta particularmente interesante el estudio de Sánchez y Núñez (2000), que mediante una innovadora metodología para medir la magnitud del narcotráfico en varias ciudades del país, deduce que en el caso de Medellín por ejemplo, cerca de un 80% del incremento en la tasa de homicidios en los años ochenta puede ser atribuido al incremento de la actividad del narcotráfico. Este tipo de asociación, por lo demás, está ampliamente documentada en literatura internacional.

⁶ Entre los pocos estudios sobre Bogotá se destacan los de Duque y Klevens (1997 y 2000) que aplicando el enfoque epidemiológico, pretenden establecer los factores individuales y familiares asociados a los comportamientos violentos de los bogotanos, así como el de Jimeno y Roldán (1996) que, desde la visión antropológica y psicológica, explora las percepciones que los pobladores de sectores populares de Bogotá tienen sobre la violencia en el hogar y por fuera de él. También se encuentran aproximaciones al fenómeno del sentimiento de inseguridad de los bogotanos, que buscan identificar las zonas que mayor temor generan y los factores que según los ciudadanos hacen que esos sitios sean particularmente temidos (Niño et. al., 1998)

⁷ Entre estas actividades se destacan: atraco callejero, asalto bancario, robo y halado de vehículos, hurto a residencias y a establecimientos comerciales, asaltos a vehículos repartidores, prostitución, compra-ventas, reducidos, extorsión y secuestro, venta de drogas ilícitas, tráfico

autodefensa que han surgido en ciertas zonas de la ciudad para enfrentar la delincuencia y milicias urbanas de la guerrilla.⁸ Estas estructuras aunque varían considerablemente en términos de organización y de tipo de actividad a la que se dedican, tienen un común denominador: el uso de la violencia expresado en ajustes de cuentas entre ellas y al interior de ellas, en intimidación de la población, en “limpiezas sociales”⁹ y en ataques tanto contra los organismos de seguridad del Estado, como contra los ciudadanos con fines de lucro. Este término sirve igualmente para marcar una diferencia con el de *crimen organizado* que usualmente se utiliza en Colombia para caracterizar las grandes mafias del narcotráfico y, más recientemente, los comportamientos de los grupos guerrilleros y paramilitares en algunas zonas del país.

Vale anotar que en este escrito no se hará un análisis acerca del fenómeno de descenso continuo de los homicidios en Bogotá. El hecho que este fenómeno ha suscitado una serie de especulaciones sobre la efectividad de ciertas medidas adoptadas por las administraciones locales desde mediados de los noventa, invita sin duda a un estudio que a lo sumo considere datos de homicidio al nivel desagregado por un período más largo que el analizado aquí.¹⁰ Aún así, a partir del análisis que aquí se presenta es posible argumentar que la incidencia de medidas como el control al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego, han tenido un efecto moderado sobre la tendencia de los homicidios en la ciudad.¹¹

Este documento está dividido en cinco partes. En la primera se debaten las creencias más comunes sobre la violencia urbana en Colombia; en la segunda

de armas de fuego y sicariato. Para una caracterización de estas estructuras al nivel local y barrial ver Paz Pública (2000 y 2000a)

⁸ La identificación de estas estructuras se realizó para todos los barrios que componen la ciudad, por medio de entrevistas a policías que trabajan en las distintas estaciones ubicadas en las 19 localidades urbanas de Bogotá. Complementariamente se entrevistaron miembros de otros organismos como el Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, el Cuerpo Técnico de Investigaciones, CTI, la Dirección de Inteligencia de la Policía y el Ejército. Dentro de este trabajo se identificaron adicionalmente las zonas donde, según la percepción de la policía, se concentran diversas actividades ilícitas –atracos, robos, limpiezas, venta y consumo de drogas ilícitas, tráfico de armas- y sitios considerados especialmente conflictivos porque sirven de escenario para la ocurrencia de escándalos y riñas que en ocasiones resultan en lesiones no fatales y fatales – bares, tabernas, prostíbulos, moteles, billares, sitios de apuestas. Para la metodología del trabajo de campo y la construcción de la correspondiente base de datos ver Paz Pública (2000)

⁹ Hace alusión al fenómeno de eliminación sistemática de delincuentes, habitantes de la calle, drogadictos y prostitutas, entre otros.

¹⁰ Hasta el presente existen registros oficiales desagregados -- por localidad y sector censal-- sobre homicidios en Bogotá tan solo desde 1996.

¹¹ Estas medidas se adoptaron desde la primera administración Mockus en 1995 y fueron continuadas, con algunas breves interrupciones, por las siguientes administraciones hasta el presente.

se analizan las distintas manifestaciones de la violencia en Bogotá; en la tercera se presenta la evidencia sobre el patrón geográfico de los homicidios en la ciudad; en la cuarta se aborda la asociación entre factores sociales y violencia y, en la quinta, se aproxima la relación entre violencia y estructuras criminales en la ciudad. Al final se presentan las principales conclusiones del diagnóstico encontrado y sus implicaciones sobre la política pública.

I. MITOS SOBRE LA VIOLENCIA URBANA EN COLOMBIA

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

Un primero mito es que el mayor número de muertos en los contextos urbanos del país lo produce una violencia cotidiana producto de la intolerancia entre ciudadanos. Dentro de este tipo de violencia, que denominamos *impulsiva*, las expresiones más comunes son, por un lado, el maltrato en el hogar y por el otro, los ataques por fuera de éste como las riñas, disputas o altercados que, en el bar o en la calle, se salen de las manos y terminan fatalmente. En contraposición está la violencia de tipo *instrumental*, aquella que se usa con algún fin y que se asocia particularmente con formas organizadas del crimen y con grupos armados irregulares.¹²

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

¹² La distinción entre violencia impulsiva e instrumental aquí descrita la tomamos de las reflexiones teóricas del historiador del crimen Spierenburg (1996)

índices de violencia en el hogar que no son excepcionalmente altos en el contexto latinoamericano.¹³

Resulta interesante anotar que en distintos lugares y para distintas épocas este tipo de mito ha sido relativamente común. En Estados Unidos en los cincuenta y sesenta, así como varios siglos atrás en Inglaterra, distintos estudios basados en el análisis de expedientes judiciales han resaltado la preponderancia de la violencia impulsiva, en especial de la resultante de riñas.¹⁴ Sin embargo estos estudios, no sólo no hacen alusión a los niveles de violencia ni a que esas comunidades analizadas estuvieran sujetas a la influencia de organizaciones armadas ilegales, sino que además, asumen que los incidentes que aclara la justicia son un reflejo de lo que ocurre en la realidad. Como se ha demostrado para el caso colombiano esto último no siempre es así, y lo que se aprecia es un marcado sesgo judicial por resolver los homicidios impulsivos en detrimento de aquellos instrumentales (Rubio 1998 y 1999).¹⁵

Un segundo mito, como extensión del primero, es que de la violencia impulsiva se escala hacia expresiones más organizadas de la instrumental.

Se parte del supuesto de que hay una causalidad de la violencia que se inicia en las manifestaciones menos graves, como la agresión en el hogar, y se va escalando progresivamente hacia las situaciones más serias, incluso las mafias o el paramilitarismo. Así, se plantea que la generalización de la violencia impulsiva facilita que surjan actividades criminales o conflictos sociales de gran envergadura; la violencia en el hogar induce la violencia impulsiva en la calle que, a su vez, conduce a manifestaciones cada vez más graves de violencia criminal.¹⁶

Fuera de los Estados Unidos, los trabajos empíricos que permitan corroborar este tipo de asociación aún son insuficientes.¹⁷ En uno de los pocos estudios disponibles para otras sociedades, luego de comparar noventa culturas diferentes alrededor del mundo, se sugiere que, en efecto, en las sociedades

¹³ Según Buvinic y Morrison (1999) los índices de violencia doméstica colombianos son bastante similares a los de Chile y Costa Rica e inferiores a los de Perú, Nicaragua o México.

¹⁴ Sobre estos ejemplos ver Daly y Wilson (1988) y Lane (1979).

¹⁵ Para el caso de Bogotá ver Rubio y Llorente (2000). Vale la pena señalar además, que el porcentaje de homicidios que se juzgan en Colombia es sólo una pequeña fracción de los que realmente ocurren.

¹⁶ Este enfoque ha empezado a plantearse con fuerza para el conjunto de América Latina en trabajos que pretenden orientar las políticas de prevención del crimen en la región como los de Guerrero (1997), Arriagada y Godoy (1999), Buvinic y Morrison (1999), Buvinic et. al. (1999), Londoño y Guerrero (1999)

¹⁷ Para Colombia se han hecho unas pocas aproximaciones preliminares en Duque y Klevens (1997), Klevens y Roca (1999) y Klevens et. al. (1999)

pacificadas, en donde los hombres son poco violentos en la calle, es menos probable la violencia en el hogar.¹⁸

Un último mito es que existen unas “causas objetivas” que explican la violencia en el país. Se postula aquí que en particular la violencia instrumental, ejercida tanto por los delincuentes comunes como por actores más organizados, está determinada por factores sociales y económicos tales como la pobreza, la desigualdad o injusticia social, el desempleo y la marginalidad producto de los excesivos flujos migratorios del campo hacia la ciudad.¹⁹ Todavía en este caso, donde de alguna manera se reconoce la pertinencia de la violencia instrumental, se considera que en sus orígenes hubo una inducción a la violencia como consecuencia de las condiciones sociales. Así, el análisis se concentra en las condiciones iniciales bajo las cuales el individuo marginado aprendió los comportamientos violentos y, consecuentemente, emprendió una carrera criminal o se vinculó a un grupo insurgente.

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

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

¹⁸ Ver Levinson, D. (1989) Family Violence in Cross-Cultural Perspective. Newbury Park, C.A.: Sage citado por Klevens (1998)

¹⁹ En Colombia el trabajo que desarrolló inicialmente esta tesis y que mayor influencia ha tenido sobre el debate público ha sido el de la Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987)

En síntesis, el común denominador de estos mitos es que por un lado, se percibe la violencia como un fenómeno generalizado fruto de una cultura que hace a los colombianos particularmente intolerantes y por el otro, se ignora, minimiza, o explícitamente niega, la incidencia de la violencia organizada y sus posibles vínculos con la delincuencia común. Para el caso de Bogotá, como se verá más adelante, donde las cifras de homicidio relativamente bajas han llevado a deducir que no se presenta una incidencia significativa de formas organizadas del crimen, el diagnóstico que se desprende de estas creencias comunes tampoco parece pertinente.

II. VIOLENCIA IMPULSIVA E INSTRUMENTAL EN BOGOTÁ

El análisis de los móviles de los homicidios en Bogotá durante el período 1997-99 contrasta de manera importante con el supuesto de la preponderancia de la violencia impulsiva. A todas luces para el caso de Bogotá, los datos indican que para las muertes violentas sobre las cuales se dispone de alguna información en cuanto a los móviles,²⁰ lo que predomina es la dimensión instrumental, en particular los ajustes de cuentas y los atracos. El número de homicidios instrumentales es, en promedio para la ciudad, 2.5 veces superior al de casos que se pueden considerar impulsivos; en ninguna de las localidades es más pertinente la incidencia de los segundos (en todos los casos la relación es superior a 1.8) y en algunas localidades, alcanza a haber 4.4 homicidios instrumentales por cada caso impulsivo.

Otro elemento que se destaca es que los dos tipos de violencia están positiva y estrechamente asociados: la correlación entre uno y otro indicador, por localidades, es del 94%. Las localidades en donde se presenta una alta incidencia de homicidios instrumentales son precisamente aquellas donde se registra un mayor número de casos impulsivos – especialmente muertes por riña. Esta asociación por lo demás, se torna más estrecha a medida que aumentan los niveles de violencia. En efecto, si se excluyen de la muestra las tres localidades para las cuales ambos tipos de violencia son superiores al promedio de la ciudad, la correlación entre los indicadores de uno y otro tipo de violencia se reduce considerablemente (al 62%).

Esta asociación podría interpretarse como que una de las violencias “jalona” a la otra, en particular cuando se presentan niveles altos de homicidio, por encima de 60 hpcmh. E incluso se podría asimilar al supuesto de causalidad de la violencia según el cual de la tipología impulsiva se va escalando hacia la instrumental.

²⁰ Según datos de Medicina Legal se registró un posible móvil en cerca de la mitad de los homicidios ocurridos en Bogotá entre 1997 y 1999.

Sin embargo, esto no parece ser lo que revelan los datos. Lo que sale a la luz es que a partir de ciertos niveles de violencia, la alusión a los móviles como las discusiones o las riñas puede guardar menos relación con lo que realmente ocurre en los incidentes y que más bien, tras de estos casos se esconden manifestaciones de la violencia instrumental.

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

Otro elemento que debe tomarse en cuenta es la precariedad de la definición de la categoría de riñas y por ende, de la información que bajo ese rótulo se registra por parte de las autoridades. La definición de esta categoría de la violencia se caracteriza por ser de tipo residual ya que en ella se agrupan todos aquellos actos que se consideran no racionales. De esta forma, los datos de la violencia por riñas parecen hacer referencia a aquellos incidentes para los cuales no se sabe muy bien lo que ocurrió.²¹

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

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

²¹ Al respecto la definición de una *lesión por riña* en una minuciosa encuesta sobre lesiones no fatales en Cali es reveladora: “cuando las personas involucradas se han enfrentado entre sí por causas no determinadas”. Concha y Espinosa (1997)

III. CONCENTRACIÓN PERSISTENTE DE LOS HOMICIDIOS EN BOGOTÁ

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

III. 1 Concentración Geográfica

Entre 1997 y 1999 la concentración geográfica de las tasas de homicidio más altas de la ciudad se observa en tres focos compuestos por localidades contiguas en el centro, el sur-orientado y el sur-occidente de Bogotá (Mapa 1). Desde una dimensión más desagregada, tomando en cuenta los 603 sectores censales en que se encuentra dividida la ciudad, el patrón de concentración es aún más evidente: (Mapas 3 a 5)

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

La concentración de los homicidios en Bogotá no sólo es alta, sino que además se observa una propensión hacia incrementarse. A principios de los noventa, cuando las tres principales ciudades daban cuenta del 40% de las muertes violentas del país, el grado de concentración de los homicidios en el país -- medido por el coeficiente de Gini, indicador tradicionalmente utilizado para medir el grado de concentración de la distribución del ingreso- era de 0.25. En contraste, el coeficiente de Gini calculado para las muertes violentas en Bogotá en 1997 fue de 0.37 y se incrementó a 0.48 en 1998. Aunque para 1999 se observa una mayor dispersión con respecto a 1998, la centralización de los homicidios siguió siendo superior en ese año frente a la del 97. Para el conjunto del país a finales de los noventa el cálculo del coeficiente de Gini de la concentración de violencia arrojaba una cifra de 0.16.

Cuando se analiza la aglutinación de las muertes violentas en unos pocos lugares para los distintos tipos de violencia, impulsiva o instrumental, se obtienen resultados sorprendentes. En principio, cabría esperar que la primera,

la violencia cotidiana y rutinaria, estuviera más dispersa entre los distintos sectores de la capital que la instrumental, la que resulta de los atracos o ajustes de cuentas, y que se puede pensar se limita a unos cuantos focos con altos índices de delincuencia o presencia de estructuras criminales. Sin embargo lo que se observa es lo contrario: un mayor grado de concentración de la violencia impulsiva frente a la instrumental.²²

Por otro lado, y de manera también sorprendente, la concentración geográfica de aquellos homicidios sobre los que no se tiene información de los móviles, que catalogamos como *violencia misteriosa*, es equiparable a la de los casos impulsivos. No obstante, las características de la concentración difieren en la medida en que tienden a explicarse por los niveles de violencia. Mientras que para la violencia impulsiva la aglutinación se explica sobretodo por unos bajos niveles de violencia en los sectores más pacíficos, para la violencia misteriosa la mayor centralización se da en el otro extremo de la escala de violencia. Con las localidades ordenadas de acuerdo a su participación en cada tipo de violencia, en el primer caso, tan sólo el 10% de los homicidios ocurren en los lugares en donde habita el 40% de la población. Para la violencia misteriosa, por el contrario, cerca del 40% de estos casos ocurren en los lugares más violentos, en donde habita tan sólo el 10% de la población.

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

III. 2 Persistencia de la Violencia

Otro fenómeno observable es la ausencia de cambios que modifiquen sustancialmente el patrón de concentración de los homicidios en Bogotá de un año a otro. Así se encontró que un buen predictor de la violencia homicida en una localidad sería simplemente el nivel de la tasa de homicidios observado en esa misma localidad durante el período inmediatamente anterior. En efecto, entre localidades, la correlación entre las tasas de homicidio de 1999 y las de 1998 es del 99% y la cifra respectiva para los niveles del 98 y del 97 es del 97%.

Es importante señalar que esta persistencia de la violencia no debe confundirse con ausencia total de variaciones que de hecho fueron observadas en el período analizado. En este sentido, la magnitud y el signo de los cambios en la tasa de

²² Para los homicidios impulsivos se calculó un coeficiente de Gini de 0.43 frente a uno de 0.36 para los instrumentales.

homicidios varía en forma apreciable entre localidades y sectores censales de la ciudad.²³

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

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

IV. “CAUSAS OBJETIVAS” DE LA VIOLENCIA ²⁴

IV. 1 Violencia y Factores Sociales

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

Un primer factor evaluado es el demográfico. Se destaca ante todo la baja relación que se da entre número absoluto de muertes violentas, número de habitantes y crecimiento de la población: las localidades y sectores más

²³ Por ejemplo entre 1997 y 1998 en el 18% de los sectores censales se presentaron caídas del 100% en los homicidios, mientras que en el 13% se registran aumentos superiores al 100%. Sobresale también el caso de Antonio Nariño, localidad de Bogotá que presentó la mayor caída entre el 97 y 98 y que, un año después registró el mayor incremento, similar en magnitud al de la baja que le precedió.

²⁴ Para un análisis pormenorizado de este punto ver Rubio (2000).

violentos de Bogotá son precisamente aquellos menos poblados y en donde la población ha permanecido más estable. Más aún, los sectores donde se registra un mayor crecimiento demográfico muestran un número de homicidios inferior al promedio de la ciudad. Estas observaciones van en contra vía de la idea, vinculada al mito de las “causas objetivas”, según la cual los flujos de población migrante, y más recientemente de desplazados, son una fuente primaria de los problemas de violencia en la ciudad.

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

Un segundo factor evaluado es el de la pobreza, medido por el índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI). El análisis de la relación entre la violencia homicida y este indicador no muestra, al nivel de las localidades capitalinas, ningún patrón definido. Ni las localidades más violentas se destacan por sus altos, o bajos, niveles de pobreza, ni las localidades más pobres -o las menos pobres- muestran ser peculiares en materia de violencia. Al nivel más desagregado de sector censal, este indicador muestra en cambio una relación negativa. En efecto, el grueso de los sectores con un número de homicidios superior al promedio se caracterizan por un bajo porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas, mientras que aquellos sectores en los que la población es mayoritariamente pobre presentan niveles de violencia que no superan el promedio de la ciudad. Más aún, cuando se utiliza el índice de miseria para medir la pobreza, esta relación negativa al nivel de sector censal, parece ser más clara.

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

20%). El segundo punto es que para el indicador de deserción escolar, se puede considerar la posibilidad de una causalidad en ambas vías.

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

IV.2 Violencia y presencia del Estado

Una de las variantes de la tesis de las “causas objetivas” de la violencia postula que la mayor o menor presencia estatal en una comunidad está relacionada con los índices de violencia. Para Colombia, los datos disponibles al nivel municipal muestran una relación perversa entre el gasto público y la violencia homicida: la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación -- variable que mide la atención relativa que en términos fiscales reciben los municipios-- muestra ser un factor significativo en la explicación de las diferencias en las tasas de homicidio municipales, pero con un signo contrario al esperado (Sarmiento 1998). Si bien no parece razonable deducir de esta asociación una relación de causalidad tampoco parece razonable ignorarla como criterio para evaluar la efectividad de este tipo de acciones para reducir la violencia.

Para Bogotá, algunos indicadores disponibles por localidades también sugieren una asociación perversa entre la presencia estatal y los niveles de violencia. En primer lugar, las localidades violentas se destacan por albergar un mayor número de funcionarios públicos per cápita que el resto de la ciudad. En segundo término, el gasto de la administración local por habitante también, en términos de su asignación presupuestal, parece estar positivamente relacionado con los niveles de violencia homicida. Es interesante observar que la asignación del presupuesto por habitante en todas las categorías contempladas (salud, vías, vigilancia y seguridad, funcionamiento, desarrollo educativo y desarrollo recreativo) muestra una correlación positiva con los niveles de violencia. La asociación más estrecha (correlación cercana al 70%) se observa para el rubro de vías y la más débil, aunque también positiva, se da para el de vigilancia y seguridad.²⁵

²⁵ Vale señalar adicionalmente, que se observa una absoluta independencia entre la cobertura de los servicios públicos domiciliarios –acueducto, alcantarillado, energía y teléfonos- y los niveles de violencia homicida.

V. ESTRUCTURAS CRIMINALES Y CONCENTRACIÓN DE LOS HOMICIDIOS EN BOGOTÁ

El patrón descrito según el cual, la intensidad de la violencia tiende a concentrarse y a ser persistente en sectores que por lo general se encuentran agrupados y mantienen una continuidad geográfica configurando focos críticos dentro y entre límites de diversas localidades, sugiere que más que producirse por causas accidentales, la violencia en Bogotá resulta de la acción sistemática y deliberada de actores que la promueven.

Un primer punto a favor de este argumento lo representa el efecto positivo percibido sobre los niveles de violencia en la ciudad de la presencia de estructuras criminales, así como de la actividad de tráfico de armas.²⁶ Este impacto tiende a ser más notorio para la violencia misteriosa e instrumental, mientras que resulta más difuso para impulsiva. (Gráficas 7 y 8) Otro punto que serviría de apoyo a esta idea es el hecho que una significativa porción de las víctimas de homicidio en la ciudad (cerca del 30%), presentan algún tipo de antecedente de haber estado involucradas en actividades delictivas.²⁷

Pero quizás la evidencia que más ayuda a ilustrar este punto es la cartográfica.²⁸ Desde esta perspectiva se encontró que los focos de violencia intensa en Bogotá tienden a coincidir con los escenarios donde la presencia de estructuras criminales es ostensible (Mapa 6). Un ejercicio cartográfico detallado por

²⁶ Para realizar esta observación se construyó un indicador basado en el establecimiento de una calificación sobre presencia barrial de estas estructuras y de esta actividad, a partir de la base de datos producto del trabajo de campo descrito en la nota 8. Posteriormente se calculó un promedio simple de esta calificación para el indicador al nivel del sector censal.

²⁷ Este porcentaje, calculado a partir de la revisión de una muestra de protocolos de necropsia en Bogotá de los años 1997 y 1998 (Llorente 2000), contrasta con la cifra encontrada en un estudio de Wellford y Cronin (1999) sobre homicidios en cuatro ciudades de los Estados Unidos, según el cual el 48% de las víctimas tenían algún tipo de antecedente criminal. Esta diferencia puede explicarse por las marcadas desigualdades en cuanto al esclarecimiento de los hechos delictivos. Mientras que en las cuatro ciudades norteamericanas del estudio mencionado las autoridades resuelven en promedio el 74% de los casos, para Bogotá esa proporción no superaría en el mejor de los casos el 20% de los homicidios. Esta anotación sugiere que la proporción de víctimas con antecedentes en Bogotá sin duda sería bastante superior a la enunciada.

²⁸ El trabajo cartográfico se realizó a partir de la base de datos por barrios producto del trabajo de campo descrito en la nota 8. Esta información se agrupó en sectores censales, lo que permitió obtener un promedio para cada sector de los datos sobre estructuras criminales, actividades ilegales y lugares conflictivos -- Promedio Sector Censal = (indicador de presencia o intensidad / número de barrios afectados). Mediante una comparación con el promedio de Bogotá se identificaron los sectores donde las estructuras criminales tienen mayor incidencia, las actividades ilícitas son más recurrentes y los lugares conflictivos tienden a proliferar. Ver Echandía (2000)

localidades para el período 1997-99, arroja evidencia significativa en este sentido, en especial para aquellas que se distinguen por niveles intensos de violencia y alto grado de concentración de los homicidios.²⁹

Se halló también una importante convergencia geográfica entre altos índices de violencia, presencia de estructuras criminales y abundancia de sitios, donde se consume licor, que fueron identificados por la policía como particularmente conflictivos por las constantes riñas, escándalos y lesiones fatales y no fatales que escenifican.³⁰ Esta observación es consistente con la alta correlación encontrada, al nivel de localidades y sectores censales, entre las muertes por riñas y la violencia instrumental. Una conjetura que se podría hacer para explicar esta relación, es que estos lugares son conflictivos y escenarios de muertes violentas, no tanto en virtud de las riñas inducidas por el excesivo consumo de alcohol, sino más bien por causa del tipo de individuos que los frecuentan.³¹

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

Una variante de este fenómeno que parece ser especialmente pertinente para el caso de Bogotá es la definida como *expansión de la difusión*. Según ésta, la violencia se extiende de un foco inicial hacia sus alrededores, pero en el foco inicial se sigue presentando una alta incidencia del homicidio, en virtud del arraigo territorial característico de ciertos mercados ilegales y organizaciones criminales.³² La evidencia presentada respecto del grado de concentración de

²⁹ Un anexo cartográfico detallado para las 19 localidades urbanas se encuentra en Echandía (2000)

³⁰ Entre estos sitios se encuentran bares, tabernas, prostíbulos, moteles, lugares de apuestas, billares.

³¹ Una anotación que serviría de apoyo a esta conjetura es la hecha por Klevens (1998:15) a partir de una revisión extensa de estudios internacionales, según la cual “es posible que el alcohol simplemente se asocie con situaciones, ambientes o actividades específicas que incrementan el riesgo de exposición sin ser necesariamente un factor causal. Parece que el alcohol precipita reacciones violentas, pero sólo en personas con antecedentes de comportamiento agresivo o violento”.

³² Cohen y Tita (1999: 454)

las muertes violentas en Bogotá y de la persistencia de este patrón, así como de la convergencia entre zonas altamente violentas y presencia de estructuras criminales, estaría sugiriendo este tipo de difusión.

VI. CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA

En Bogotá, así como en el conjunto de Colombia, el diagnóstico que se desprende de los mitos sobre la violencia urbana, ha sido la gran fuente de inspiración de las políticas públicas de la última década.³³ Dentro de este contexto, se le ha dado prioridad a políticas preventivas dirigidas al grueso de la población, en detrimento de medidas de control concentradas en unos pocos actores violentos.

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

Las políticas en materia de violencia urbana en el país no sólo se han sustentado en un diagnóstico que difícilmente se corrobora en los datos, sino que además suponen de entrada y sin mayor evidencia en los hechos que la prevención, comúnmente entendida como alternativa contrapuesta al castigo, es la vía más eficaz para disminuir el crimen.³⁴ Así mismo, se llegan a conclusiones burdas y no evaluadas sistemáticamente, como que los descensos

³³ Esto es claramente observable en los documentos de política de la Presidencia de la República (1993), la Alcaldía Mayor de Bogotá (1996, 1997 y 1997a) y el Departamento Nacional de Planeación (1998)

³⁴ Es importante anotar que en el debate público colombiano comúnmente se ha tendido a equiparar la prevención con respuestas “blandas” frente al crimen y al castigo con alternativas tildadas de “duras”, a diferencia de lo que propone la disciplina de la criminología, en donde la prevención es entendida como un resultado – reducción del crimen- al cual se puede llegar por varias vías, entre ellas el castigo. Como señala Sherman (1998) para el caso norteamericano, el problema de adoptar esta noción es que el debate público sobre prevención del crimen termina siendo enmarcado en términos *simbólicos e ideológicos* de castigo versus prevención y en consecuencia, las decisiones de política se hacen más sobre la base de lo que emocionalmente es más atractivo o correcto que sobre sólida evidencia de empírica.

observados en la violencia en algunas ciudades, entre ellas Bogotá, son resultado directo de las llamadas políticas preventivas.³⁵

Del diagnóstico presentado para el caso de Bogotá, se desprenden las siguientes observaciones:

¿Cultura de la violencia? La dinámica de la violencia en Bogotá desde los noventa según la cual en el término de diez años se duplicaron las tasas de homicidio para luego reducirse a la mitad, y el hecho que las altas tasas se circunscriban a unas pocas zonas, parece poco compatible con la idea de una violencia determinada culturalmente. Cualquier definición de cultura,³⁶ lleva implícita no solamente la noción de largo plazo sino de cambios que, cuando se dan, son lentos y graduales. No parece razonable sugerir que una misma generación pueda sufrir más de un *cambio cultural* de importancia a lo largo de su vida, ni mucho menos dos transformaciones de sentido opuesto. Cabría preguntarse entonces ¿Cual puede ser la definición de *cultura de la violencia* compatible con tal heterogeneidad espacial o con un aumento y una reducción importantes en una sola década? ¿Se consolidó rápidamente, y en unos cuantos barrios de la ciudad, una cultura violenta para luego, también de manera acelerada, desvanecerse? Vale la pena recordar que lo que ha sido reconocido como un cambio importante en las actitudes hacia la violencia, la *pacificación* de las costumbres en Europa occidental descrita por Norbert Elías, fue un proceso de varios siglos y en una sola dirección, no de una década y en dos sentidos diferentes. Además, no se trató nunca de un proceso circunscrito a unos pocos lugares.

En Bogotá la violencia instrumental es más preponderante que la impulsiva. La violencia cotidiana, utinaria y baladí de la capital, fruto de la intolerancia, en ningún caso sobrepasa la barrera de los diez homicidios por cien mil habitantes. Lo que predomina en Bogotá es la dimensión instrumental, los atracos y ajustes de cuentas, la cual exhibiría una tasa del orden de los treinta homicidios por cien mil habitantes que, por sí sola y como promedio agregado para la capital, ya es preocupante. Las medidas de prevención de la violencia homicida no deberían seguir orientadas exclusivamente a aquellas manifestaciones que aparecen como las menos protuberantes.

³⁵ Evaluaciones preliminares sobre las medidas de restricción al consumo de alcohol y al porte de armas de fuego en Bogotá, indican que estos controles han tenido un impacto moderado sobre la tendencia de homicidios de la ciudad, contrariamente a lo que se ha sostenido públicamente (Llorente et. al. 2000).

³⁶ Incluso la definición adoptada por analistas de la violencia en Colombia: “El conjunto de normas, actitudes, valores y creencias transmitidos, aprendidos y compartidos por un grupo social que le da coherencia a la manera como sus miembros, o un subgrupo de ellos, actúan, interpretan y responden a las circunstancias” Duque y Klevens (2000: 190)

La concentración persistente y difusión contagiosa de los homicidios. Las muertes violentas en Bogotá están altamente concentradas en unos pocos focos críticos, los cuales son persistentes en el tiempo. Estos focos además, se pueden asimilar a un escenario de difusión contagiosa de los homicidios, al converger en ellos alta intensidad y concentración de la violencia con presencia de estructuras criminales. Frente a esta situación, el diagnóstico de la violencia predominantemente impulsiva y difusa pierde aún más sentido. Como también lo pierde la justificación y la pertinencia, de las medidas supuestamente preventivas dirigidas a toda la población, a tratar de cambiar sus actitudes, o su cultura, o sus hábitos de esparcimiento. Claramente, al nivel de los agresores, el grueso de la violencia en la capital no es un problema de todos los bogotanos, ni siquiera de muchos de ellos. Las medidas orientadas a disminuir la violencia no pueden seguir pasando por alto esta realidad.

La asociación espacial entre los distintos tipos de violencia. Geográficamente, las dos grandes categorías de la violencia –la impulsiva y la instrumental- están no sólo asociadas entre sí sino, además, altamente correlacionadas con la tercera categoría, la misteriosa –aquella donde la información es insuficiente para establecer un posible móvil. Esto indica que los pocos lugares muy violentos en la ciudad lo son en todos los sentidos. La evidencia sobre esta asociación es insuficiente para apoyar la tesis que, como una extensión de la teoría de la intolerancia, plantea que de las expresiones impulsivas menos graves – violencia doméstica- se va escalando hacia manifestaciones como las riñas en los bares con resultados fatales y después al crimen organizado. Esta asociación simplemente lo que estaría indicando es que en los pocos focos con alta incidencia de violencia organizada también es alto el nivel de riñas que resultan fatales, así como de homicidios misteriosos. En términos de política pública esto implicaría que el control de las estructuras criminales existentes en la ciudad sería, además, una buena manera de prevenir homicidios impulsivos, en especial aquellos originados en riñas.

El bajo poder explicativo de los indicadores socioeconómicos y de presencia del Estado disponibles. La tesis sobre las “causas objetivas” de la violencia no recibe un respaldo significativo de los datos disponibles para Bogotá. La asociación entre las tasas de homicidio y cualquiera de los indicadores analizados de las condiciones sociales es, en el mejor de los casos, imperceptible. Las historias persistentes sobre los flujos de población migrante, y más recientemente de desplazados, como la fuente primaria de los problemas de violencia no se corroboran con la evidencia disponible. Para los indicadores de presencia del Estado la asociación es incluso contraria a la esperada: las zonas mejor atendidas por el sector público son por lo general más violentas que las abandonadas. A la luz de estos resultados, parecería poco pertinente seguir confundiendo las nociones de necesidades, o derechos, no satisfechos, incluso la protesta social, con la de violencia. Y en materia de política pública sería

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

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

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

Un caso ilustrativo de este punto es el de los controles al porte de armas de fuego aplicados en Bogotá a partir del *Plan de Desarme* impuesto desde 1995 con algunas interrupciones. Ejercicios realizados para medir la magnitud del impacto de esta medida en la tendencia de los homicidios sugieren que su incidencia no solo ha sido modesta, sino que, además, no se puede sostener que el cambio de la tendencia observado a partir de 1994 fue una consecuencia de ella. La estimación efectuada revela que la restricción al porte de armas de fuego durante los fines de semana no explicaría más del 14% del descenso de los homicidios en Bogotá entre 1994 y 1999.³⁷

³⁷ Esta estimación se realizó con base en un modelo econométrico dentro del cual se consideró la serie semanal de homicidios entre 1989-99 y los períodos de restricción al porte de armas establecidos a partir de los decretos y resoluciones correspondientes. Una medición similar se realizó para el caso de los controles al consumo de alcohol contenidos en la norma conocida como *Ley Zanahoria*, vigente también desde 1995. Se halló que esta medida tendría un efecto aún más moderado, ya que explicaría hasta el 8% del descenso de los homicidios en la Capital. Es importante aclarar que como supuesto de partida de las estimaciones efectuadas se

Esta situación parece explicarse por el hecho que tales controles no han sido focalizados hacia las zonas críticas, las cuales concentran el grueso de los actores violentos, sino que se han aplicado de manera generalizada por toda la ciudad. En efecto, según un ejercicio realizado con el fin de mirar la caída porcentual en el número de homicidios generada por un porcentaje de armas incautadas por parte de la policía en las localidades bogotanas entre 1996-99, se aprecia que por cada arma adicional decomisada se redujo aproximadamente un séptimo de homicidio.³⁸ Esto lo que sugeriría es que las armas recogidas durante ese período no fueron precisamente las homicidas.

Esta idea se refuerza con un análisis de la dinámica de incautación de armas por localidades en la ciudad entre 1997 y 1999, que estaría indicando que la distribución espacial de estos controles parecería haberse hecho aleatoriamente, sin tener en cuenta la geografía de la violencia en la capital (Rubio, 2000). Es decir, no se halla una clara correspondencia entre los índices de violencia y las variaciones en los decomisos de armas -- siendo el caso de Santa Fe el más notorio.

Dos posibles explicaciones surgen respecto de esta falta de correspondencia entre las zonas donde la violencia es intensa y aquellas donde se aplican los controles. Una es que probablemente la rotación al nivel de localidad en la intensidad de los decomisos, puede estar asociada a la falta de recursos disponibles en la policía que le permitan un cubrimiento uniforme de toda la ciudad. La otra es que la intención de efectuar un cubrimiento de este tipo, estaría fundada en el supuesto errado, manifiesto en la política de desarme, de que el porte de estas armas es un fenómeno indiscriminado o disperso entre toda la población.³⁹

consideró que estos controles, al alcohol y a las armas de fuego, sí tenían un efecto sobre la tendencia de los homicidios en Bogotá. Por ende, lo que se pretendió fue aproximarse a la posible magnitud de este efecto. Detalle de los ejercicios realizados en Llorente et. al. (2000)

³⁸ La elasticidad homicidios:armas estimada fue de -0.14 . Se efectuó el mismo procedimiento con datos para Bogotá, Cali y Medellín en el período 1994-99 y los resultados fueron consistentes con lo hallado para Bogotá por localidades (elasticidad homicidios:armas = -0.13)

³⁹ Una encuesta aplicada en Bogotá en 1996 a solicitud de la Alcaldía para conocer las actitudes ciudadanas frente al *Plan de Desarme*, indicaba que tan sólo el 11% de los hogares manifestaban tener o haber tenido un arma de fuego. Más aún, la mayor proporción de armas se concentraba en los estratos altos, particularmente el 6, donde se presenta la menor proporción de homicidios. (Napoleón Franco & Cia., 1996) Esto sugeriría que los homicidas encuestados por obvias razones no reportaron tener armas y/o que las armas homicidas son pocas y están concentradas en pocas manos. Esto último de todos modos resulta altamente especulativo por cuanto el hecho es que no se sabe a ciencia cierta cuantos bogotanos tienen y portan armas de fuego.

Experiencias internacionales han demostrado que los controles al porte de armas de fuego tienen un alto potencial para afectar el crimen violento siempre y cuando se trate de esfuerzos focalizados. Así se observa en uno de los estudios más relevantes sobre el particular, conocido como "*The Kansas City Gun Experiment*", realizado a mediados de los noventa en esta ciudad de los Estados Unidos (Sherman et. al., 1995). A partir de este estudio se observa que después de aplicar por un período de seis meses estrictos controles en una zona altamente violenta de la ciudad, se redujeron en cerca de la mitad los delitos cometidos con armas de fuego.

A la luz de esta evidencia, cobra más sentido y pertinencia la idea de reconsiderar el diagnóstico de la violencia homicida como un problema que compromete en general a todos los ciudadanos, lo que en términos de política pública implicaría enfocar los esfuerzos hacia los pocos actores que promueven la violencia de manera sistemática.

REFERENCIAS

- Alcaldía Mayor de Bogotá (1996) Plan Desarme. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (1997) Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia. Bogotá: Imprenta Distrital.
- _____ (1997a) Seguridad y Violencia en Santa Fe de Bogotá. Bogotá: Imprenta Distrital.
- Arriagada, I. y Godoy, L. (1999) "Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa". Santiago de Chile: Naciones Unidas y CEPAL - Serie Políticas Sociales.
- Buvinic, M, Morrison A. y Shifter M. (1999) "La Violencia en América Latina y el Caribe. Un Marco de Referencia para la Acción". Washington D.C.: BID - Serie de Informes Técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible.
- Buvinic, Mayra y Andrew Morrison (1999). "Notas Técnicas. Prevención de la Violencia". Washington D.C.: BID.
- Cohen, J. y Tita, G. (1999). "Diffusion in Homicide: Exploring a General Method for Detecting Spatial Diffusion Processes" En Journal of Quantitative Criminology, Vol. 15, No. 4.
- Comisión de Estudios sobre la Violencia (1987) Colombia: Violencia y Democracia. Informe Presentado al Ministerio de Gobierno. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Concha y Espinosa (1997) "La Violencia en Colombia: Dimensiones y políticas de prevención y control. Lesiones personales no fatales". Cali: Cisalva - Universidad del Valle. Mimeo.
- Departamento Nacional de Planeación (1998) La Paz: el Desafío para el Desarrollo. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación.
- Duque, L.F. y Klevens, J. (2000) "Creencias, Actitudes y Prácticas Asociadas con la Violencia en Bogotá" En Coyuntura Social No. 22. Bogotá: Fedesarrollo e Instituto SER de Investigación.
- _____ (1997) "Estudio de Epidemiología de la Violencia en Santa Fe de Bogotá". Informe Técnico presentado a Colciencias. Bogotá: Mimeo.

Echandía, C. (2000) "Geografía de la Violencia Homicida en Bogotá". Investigación "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá", Documento de Trabajo No. 2. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

_____ (1999) El Conflicto Armado y las Manifestaciones de Violencia en las Regiones de Colombia. Bogotá: Presidencia de la República, Observatorio de Violencia de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz.

_____ (1997) "Dimensión Regional del Homicidio en Colombia" En Coyuntura Social, No. 17. Bogotá: Fedesarrollo e Instituto SER de Investigación.

_____ (1995) "Dimensión Económica de la Violencia y de la Criminalidad". En Problèmes d'Amérique Latine, No. 16, Paris.

_____ (1992) "Violencia y Desarrollo en el Municipio Colombiano" En Boletín Estadístico, No.476. Bogotá: DANE.

Fajnzylber, P., Lederman, D. y Loayza, N. (1999). "Inequality and Violent Crime". Documento de Trabajo preparado dentro del Proyecto "Crimen y Violencia en América Latina" auspiciado por el Banco Mundial. Mimeo.

Gaviria, A. (1999) "Increasing Returns and the Evolution of Violent Crime: The Case of Colombia". Washington D.C.: BID. Mimeo.

Jimeno, M. y Roldán, I. (1996). Las Sombras Arbitrarias. Violencia y Autoridad en Colombia. Bogotá: Editorial Universidad Nacional.

Jonson, E. y Monkkonen, E. (Eds) (1996) *The Civilization of Crime. Violence in Town & Country since the Middle Ages*. Urbana : University of Illinois Press

Klevens, J., Roca, J., Restrepo, O., Martinez, A. (1999) "Risk Factors for Adult Male Criminality in Colombia" Bogotá: Universidad Javeriana. Mimeo.

Klevens, J. y Roca, J. (1999) "Nonviolent Youth in a Violent Society: Resilience and Vulnerability in the Country of Colombia" En Violence and Victims, Vol. 14 No. 3.

Klevens, J. (1998) "Violencia y Delincuencia. Factores de Riesgo y Medidas de Prevención". En Lesiones de Causa Externa. Factores de Riesgo y Medidas de Prevención. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

Londoño, J.L. y Guerrero, R. (1999). "Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos". Washington: BID - Serie Documentos de Trabajo de la Red de Centros, No. 375.

Llorente, MV. (2000) "Circunstancias de los Homicidios en Bogotá y Perfil de las Víctimas: Una Aproximación". Investigación "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá", Documento de Trabajo No. 5. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

Llorente, MV., Núñez, J. y Rubio, M. (2000) "Efecto de los Controles al Consumo de Alcohol y al Porte de Armas de Fuego sobre los Homicidios en Bogotá". Investigación "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá", Documento de Trabajo No. 6. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

Niño, S., Lugo, N. Rozo, C. y Vega, L. (1998) Los Territorios del Miedo en Santa Fe de Bogotá. Bogotá: Tercer Mundo Editores, Observatorio de la Cultura Urbana e Instituto Colombiano de Antropología.

Paz Pública (2000) "Escenarios del Crimen en los Barrios y Localidades de Bogotá" Investigación "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá", Documento de Trabajo No. 1. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

Paz Pública (2000a) "Caracterización de la Violencia Homicida en Dos Localidades de Bogotá". Investigación "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá", Documento de Trabajo No. 3. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

Paz Pública (1997) "Mitos del Homicidio en Colombia", Carta No. 1. Bogotá: Paz Pública-CEDE-Universidad de Los Andes.

Presidencia de la República (1993) "Seguridad para la Gente. Segunda Fase de la Estrategia Nacional contra la Violencia". Bogotá, octubre.

Reis y Roth (1993). Understanding and Preventing Violence.

Rubio, M. (2000) "Estudio Interpretativo de la Violencia Homicida en Bogotá". Investigación "Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá", Documento de Trabajo No. 4. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

_____ y Llorente, MV. (2000) "Procesos sobre Homicidios en Bogotá. Análisis Estadístico de una Muestra de Expedientes en Juzgados Penales y Unidades de Fiscalía en Bogotá". Investigación "Caracterización de la Violencia

Homicida en Bogotá”, Documento de Trabajo No. 7. Bogotá: Paz Pública-CEDE-UNIANDES y Alcaldía de Bogotá.

_____ (1999) Crimen e Impunidad: Precisiones sobre la Violencia. Bogotá: Tercer Mundo Editores y CEDE.

_____ (1999a) “La Justicia en una Sociedad Violenta” En Deas, M. y Llorente, M.V. (eds.) (1999) Reconocer la Guerra para Construir la Paz. Bogotá: Norma, Cerec, Uninades.

_____ (1998) "Casos Juzgados. Análisis de una encuesta de sentencias penales en cuatro ciudades colombianas (1995-1996). Informe Final de Investigación, Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá.

_____ (1997) “De las Riñas a la Guerra. Hacia una Reformulación del Diagnóstico de la Violencia en Colombia” En Coyuntura Social, No. 17. Bogotá: Fedesarrollo e Instituto SER de Investigación.

Sánchez, F. y Núñez, J. (2000) “Determinantes del Crimen Violento en un País Altamente Violento: El Caso de Colombia”. Bogotá: CEDE-Universidad de Los Andes. Mimeo.

Sarmiento, A. (1999) “Violencia y Equidad” En Planeación y Desarrollo, Vol. XXX No. 3. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Sherman, L., Rogan, D., Shaw J. (1995) “The Kansas City Gun Experiment”. Washington, D.C.: National Institute of Justice.

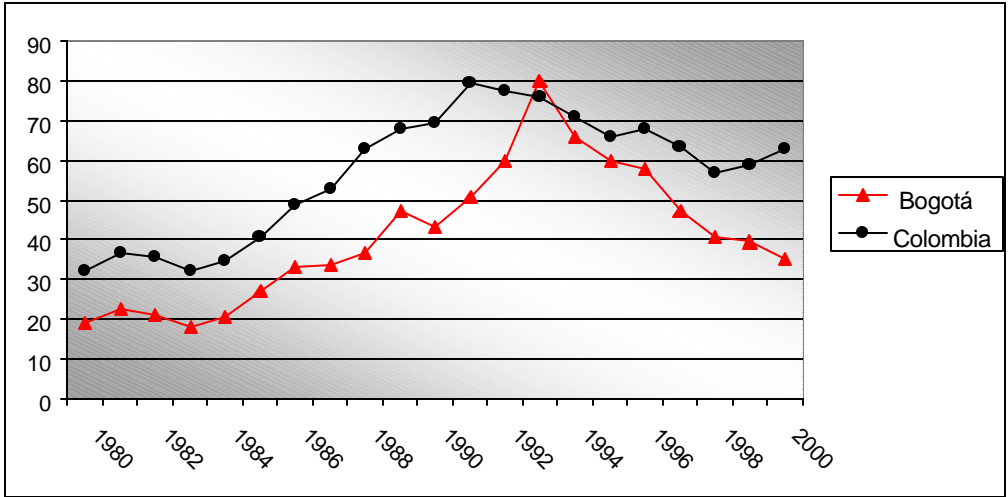
_____, Gottfredson, D., MacKenzie, D., Eck, J., Reuter, P. y Bushway, S. (1998) “Preventing Crime: What Works, What Doesn’t, What’s Promising. A Report to the United States Congress”. <http://www.njrs.org/works/index.htm>.

Sherman, L.. (1998) “Thinking About Crime Prevention” En Sherman et. al. (1998)

Spierenburg, Pieter (1996). "Long-term trends in Homicide: Theoretical Reflections and Dutch Evidence, Fifteenth to twentieth Centuries" En Johnson y Monkkonen (1996) The Civilization of Crime. Violence in Town & Country since the Middle Ages. Urbana : University of Illinois Press.

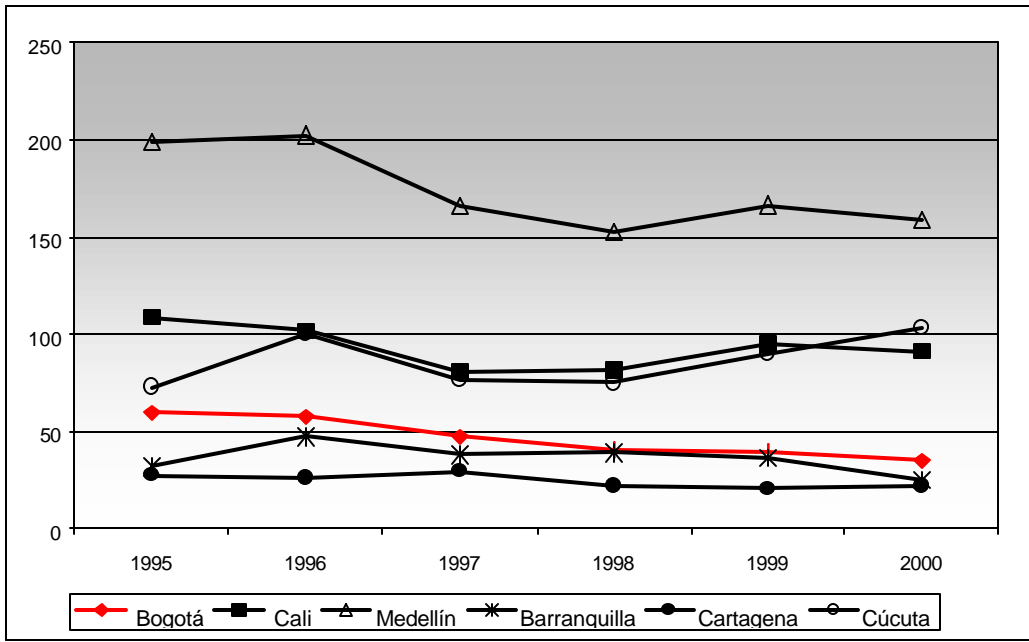
Wellford, C. y Cronin, J. (1999) “An Analysis of Variables Affecting the Clearance of Homicides: A Multistate Study”. Justice Research and Statistics Association. <http://www.jrsa.org/>

**GRAFICA 1 TASA DE HOMICIDIOS COLOMBIA Y BOGOTA
1980 - 2000**



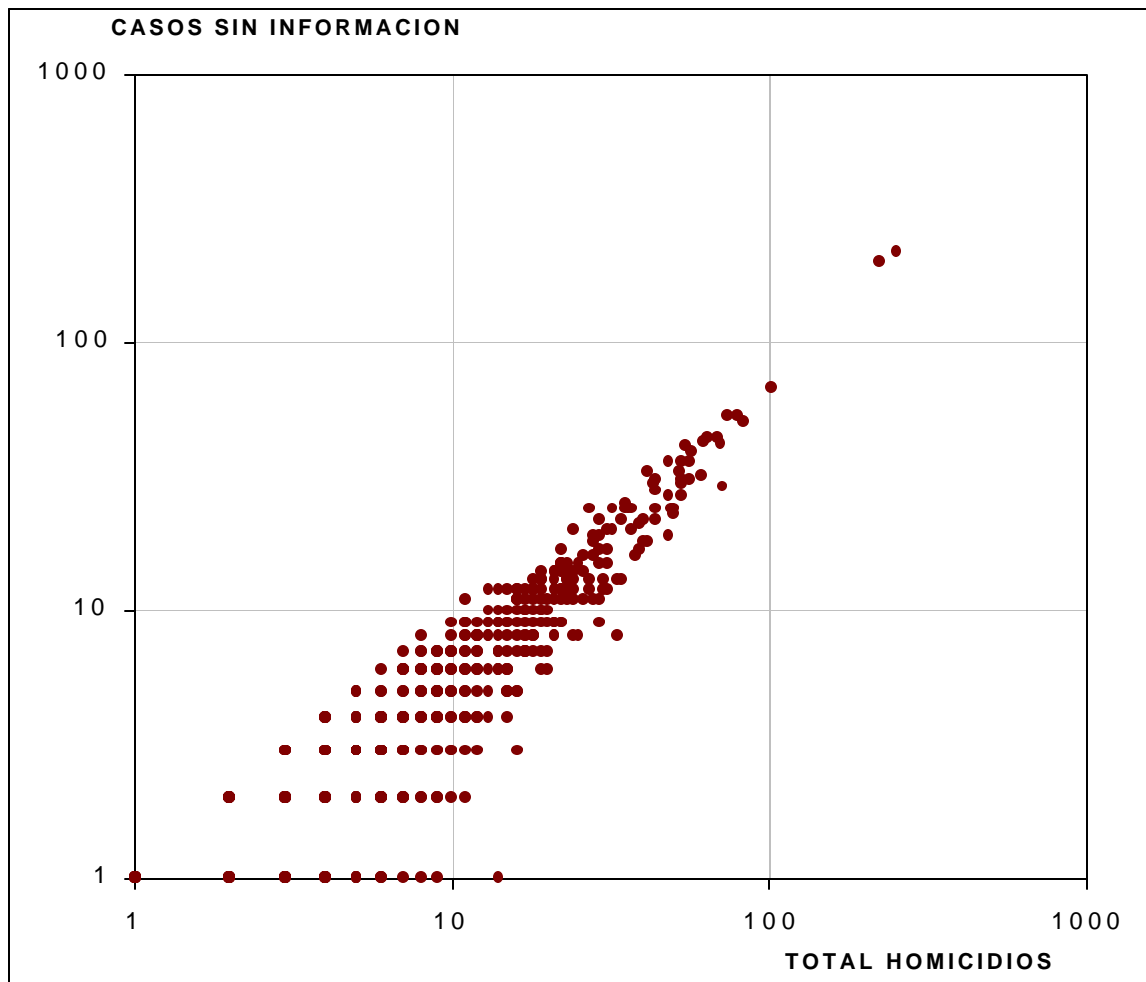
Fuente: Policía Nacional e Instituto Nacional de Medicina Legal

**GRAFICA 2 TASA DE HOMICIDIOS PRINCIPALES CENTROS URBANOS
DE COLOMBIA 1995-2000**



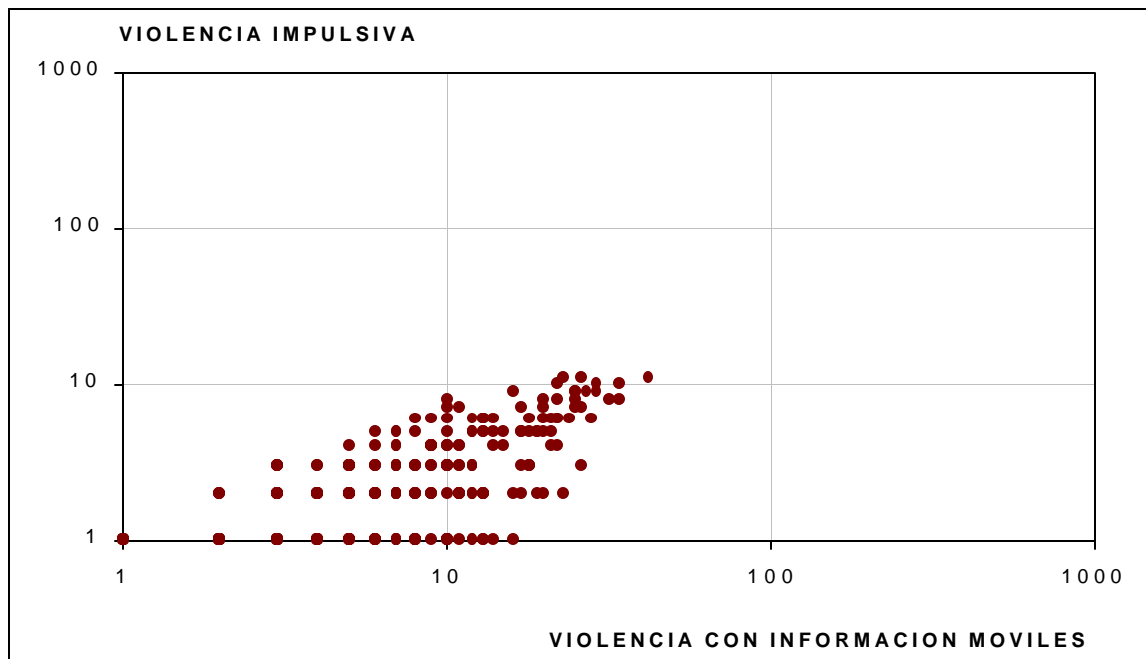
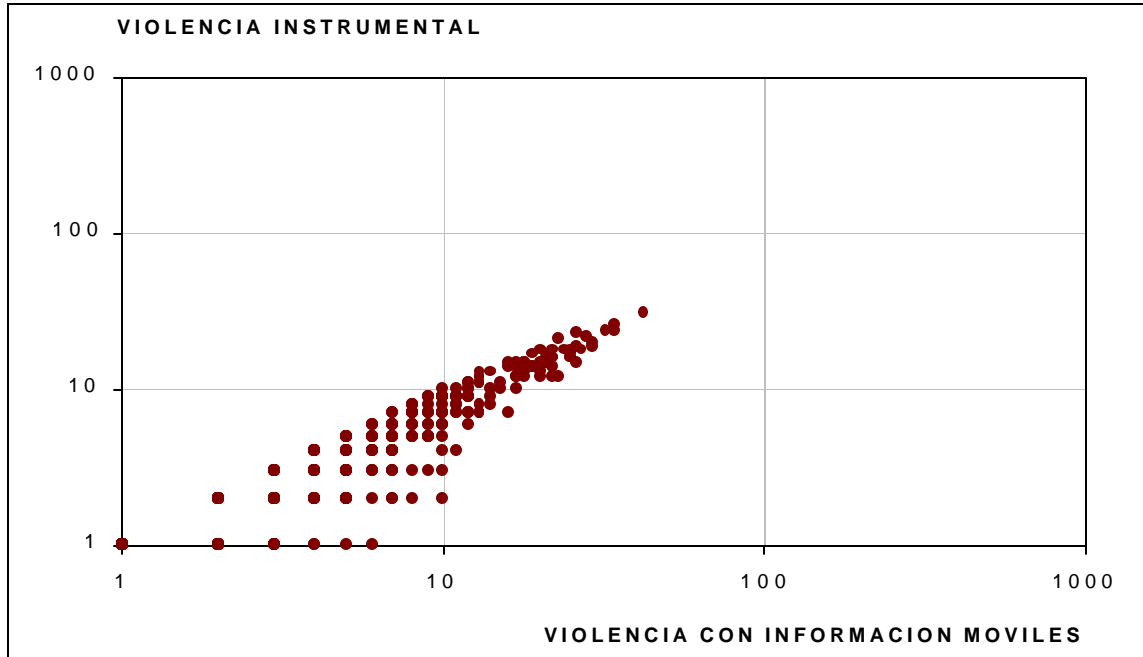
Fuente: Policía Nacional e Instituto Nacional de Medicina Legal

GRAFICA 3 EL MISTERIO AUMENTA CON LA VIOLENCIA
Total de Homicidios y Casos Sin Información por Sectores Censales - 1997-1999
ESCALA LOGARITMICA



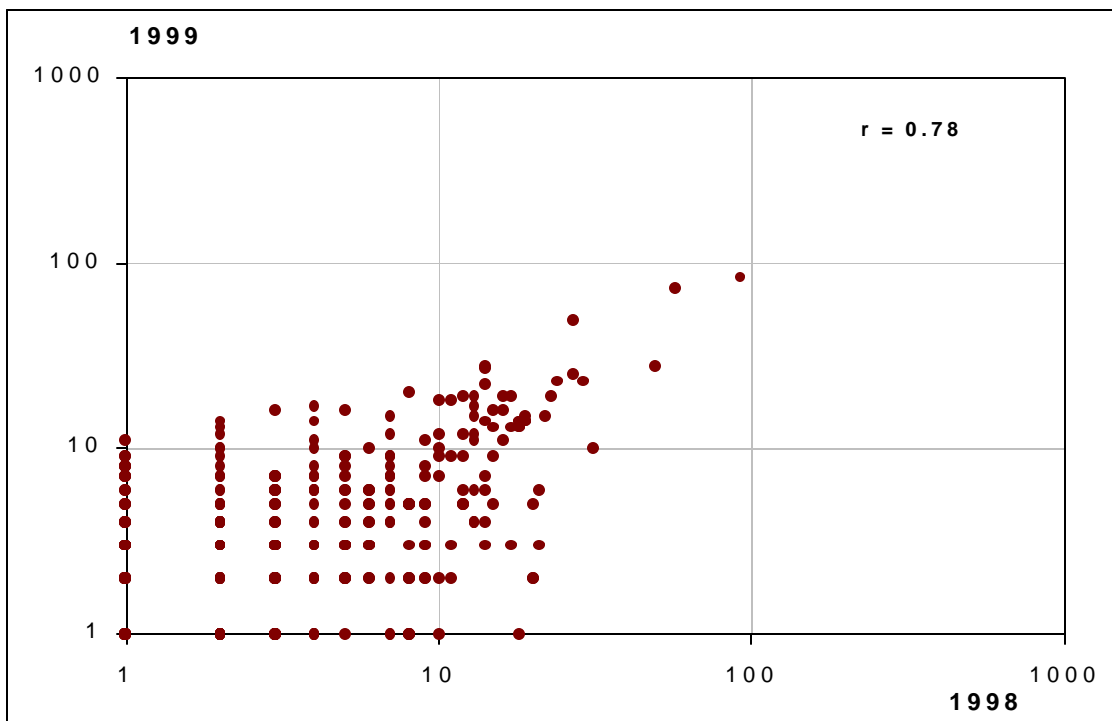
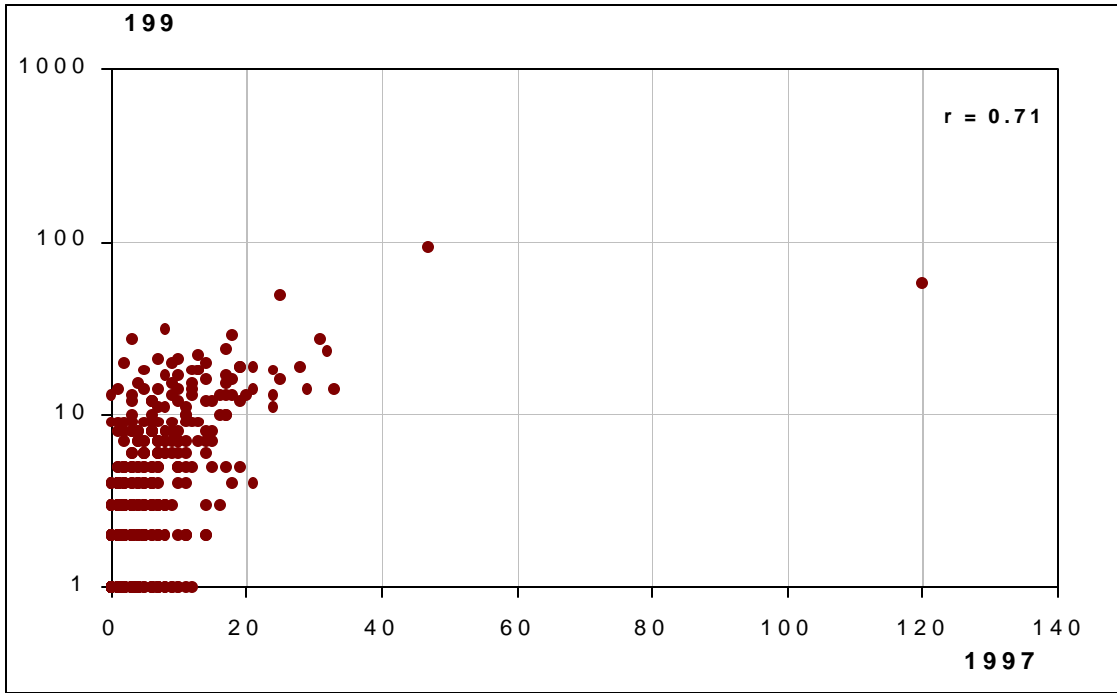
Fuente: Cálculos propios con datos Homicidios Medicina Legal-Sectores Infographics

GRAFICA 4 LA INFORMACION SOBRE MOVILES TIENDE A LO INSTRUMENTAL
Homicidios con Información y en Cada Categoría
Por Sectores Censales - 1997 a 1999
ESCALA LOGARITMICA



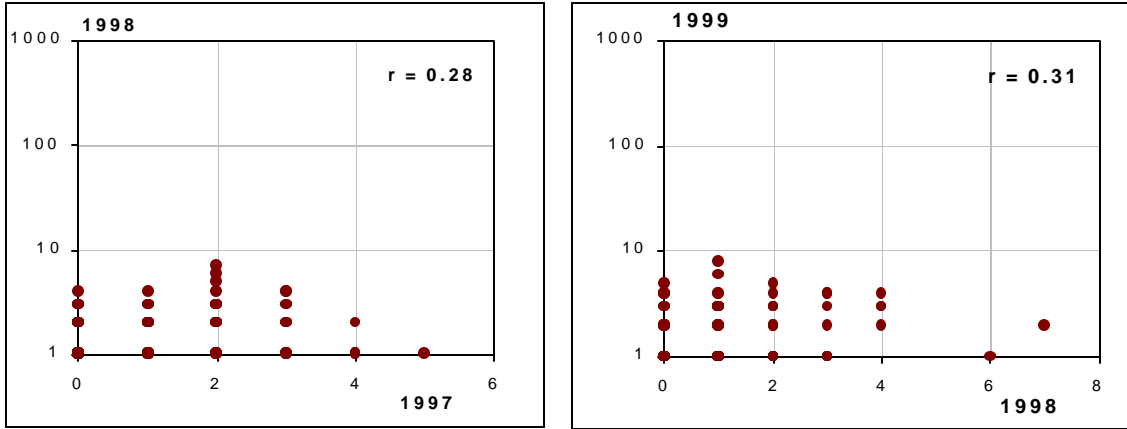
Fuente: Cálculos propios con datos Homicidios Medicina Legal-Sectores Infographics

GRAFICA 5 PERSISTENCIA DE LA VIOLENCIA
Número Total de Homicidios por Sectores Censales - Años Consecutivos
ESCALA SEMI-LOG

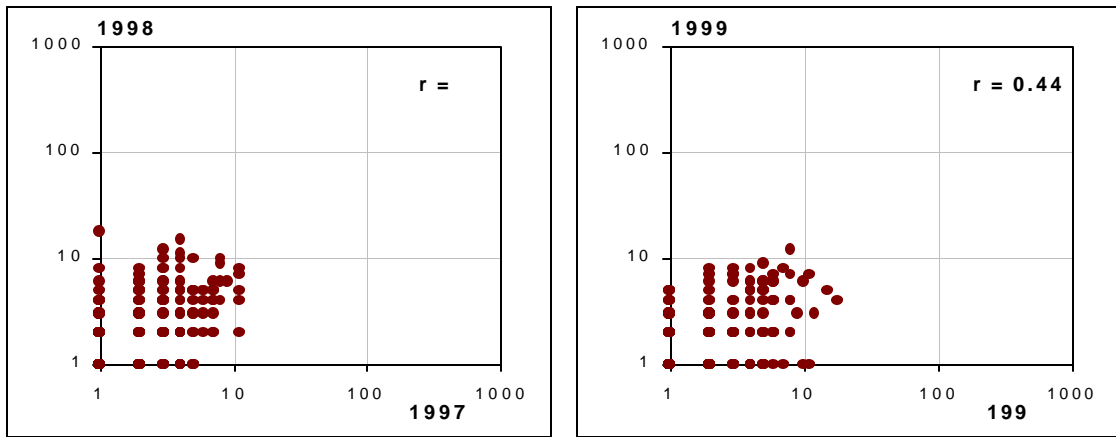


**GRAFICA 6 PERSISTENCIA DE UN AÑO A OTRO
POR TIPO DE VIOLENCIA
Número total de Homicidios por Sectores Censales - Años Consecutivos**

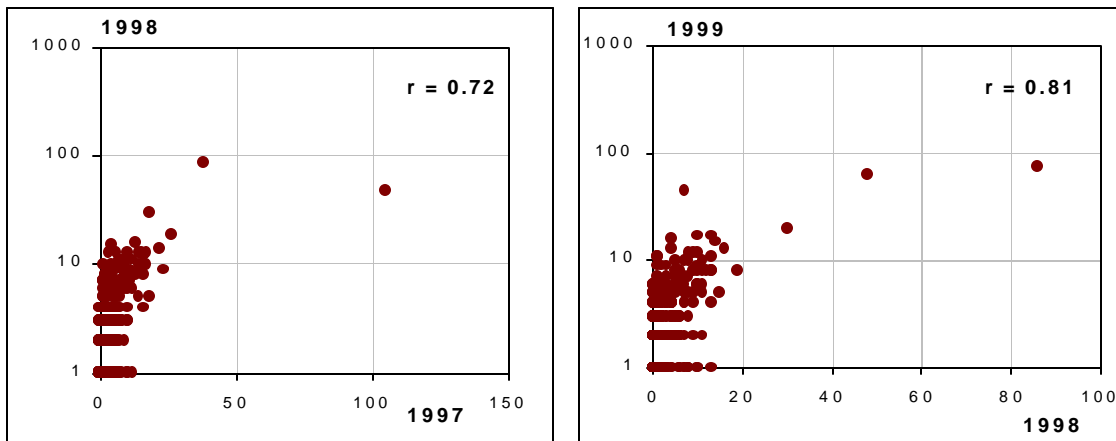
VIOLENCIA IMPULSIVA



VIOLENCIA INSTRUMENTAL

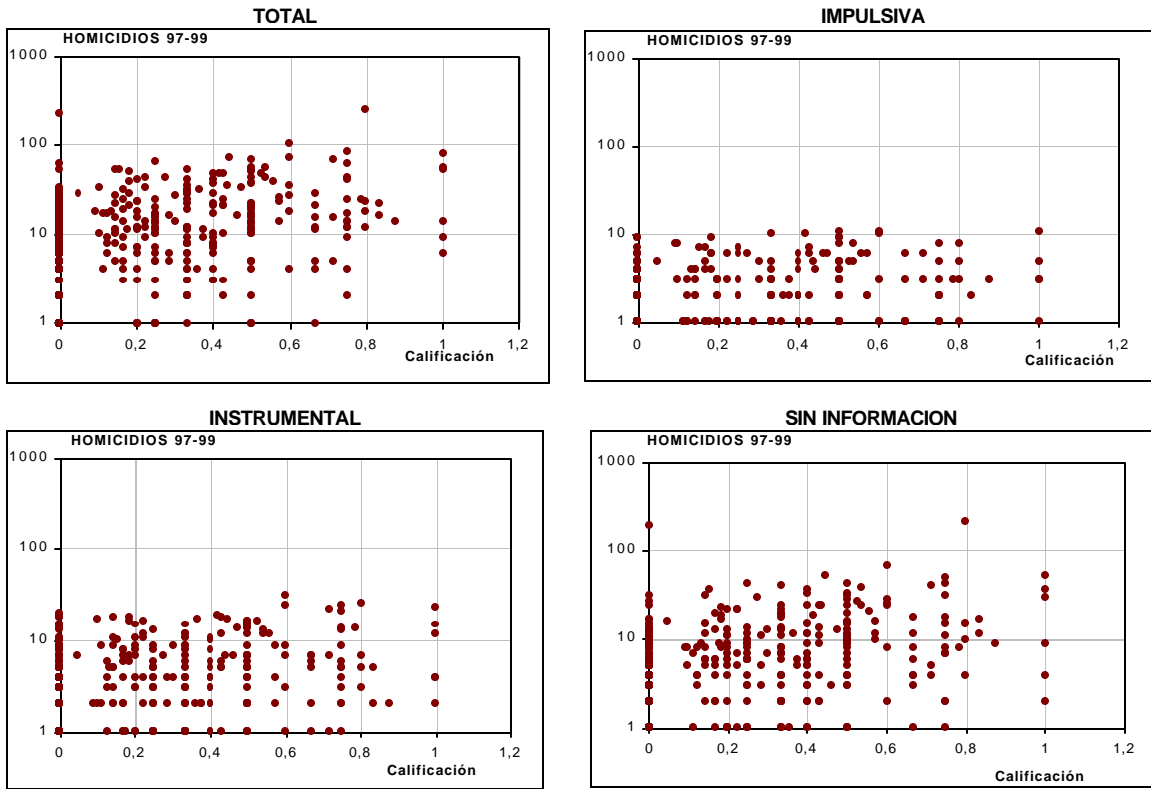


VIOLENCIA MISTERIOSA (Sin Información sobre Móviles)



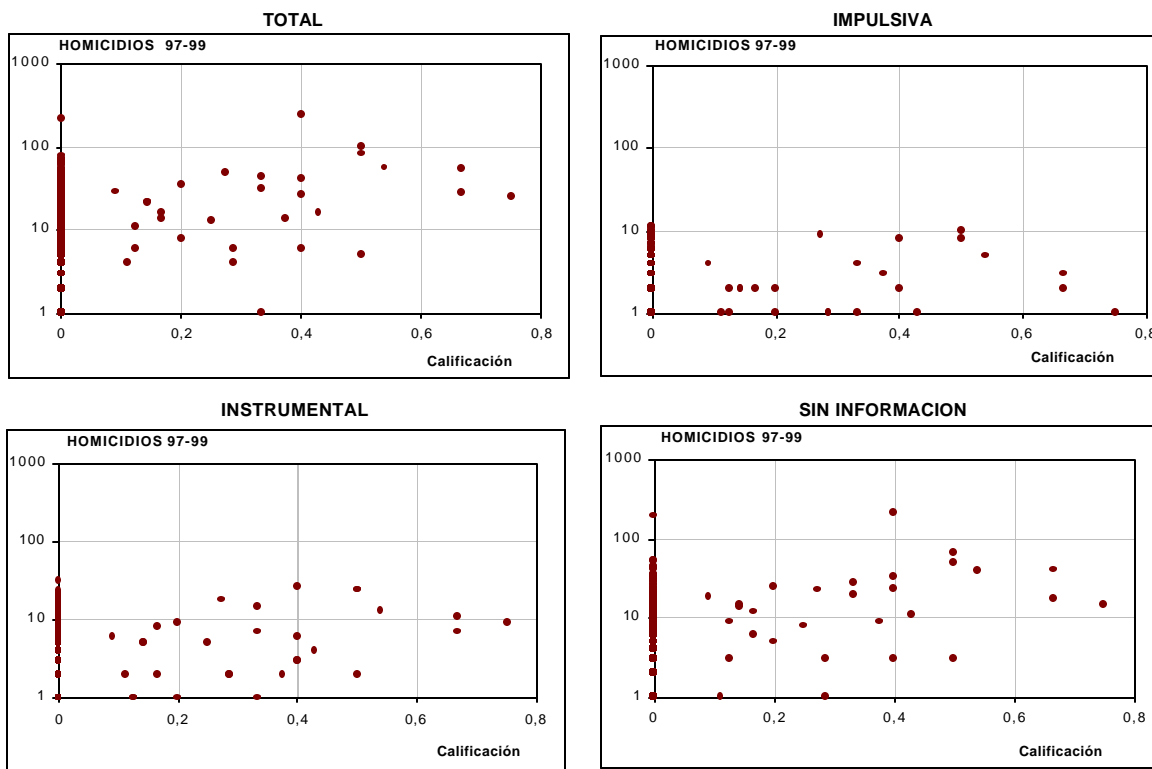
Fuente: Cálculos propios con datos Homicidios Medicina Legal-Sectores Infographics

GRAFICA 7 VIOLENCIA Y PRESENCIA DE ESTRUCTURAS CRIMINALES
Homicidios 1997-1999 y Calificación de Presencia de Actividad por Sectores Censales de Bogotá
 ESCALA SEMI-LOG



Fuente: Homicidios Medicina Legal-Sectores Infographics

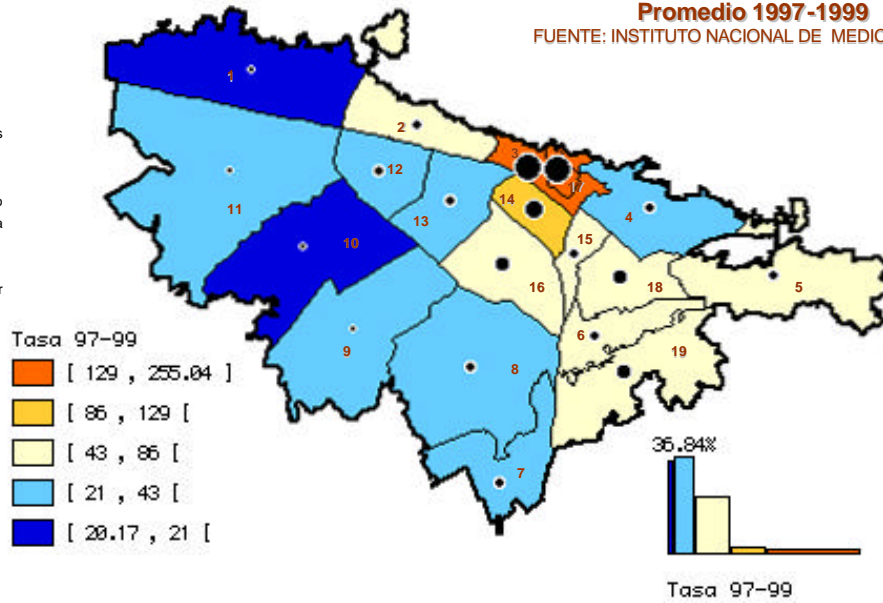
GRAFICA 8 VIOLENCIA Y TRAFICO DE ARMAS
Homicidios 1997-1999 y Calificación de Presencia de Actividad por Sectores Censales de Bogotá
 ESCALA SEMI-LOG



Fuente: Homicidios Medicina Legal-Sectores Infographics

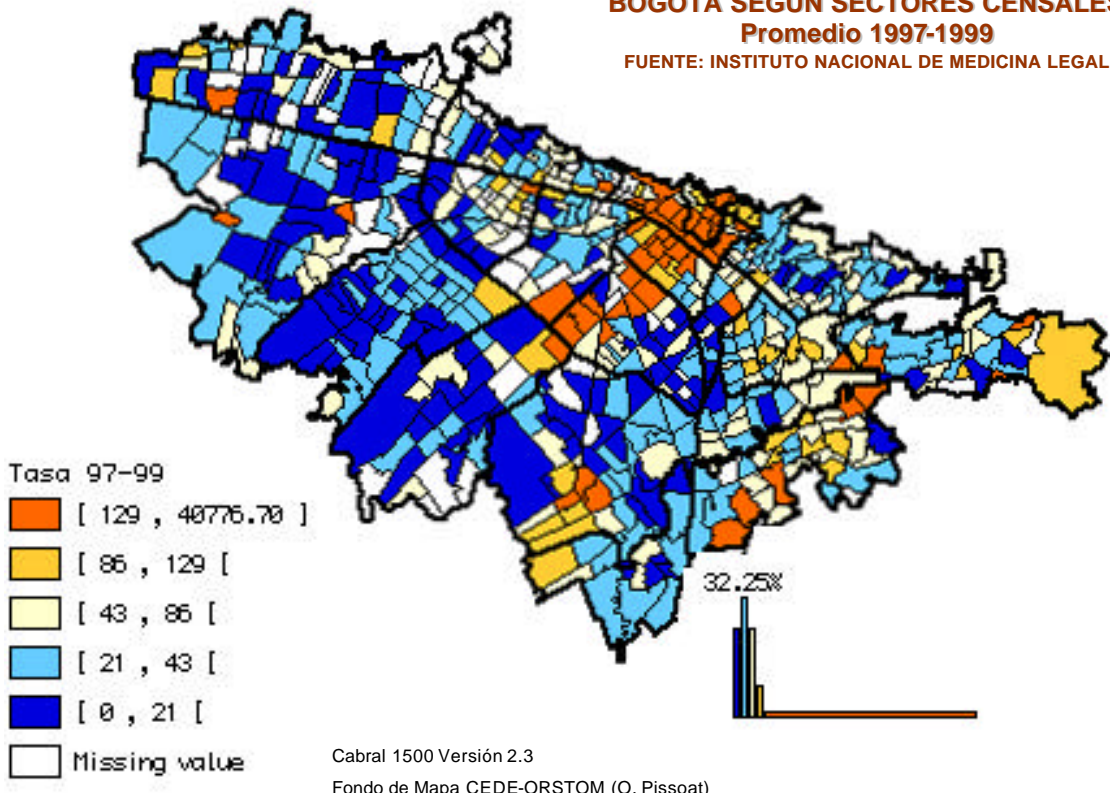
1. Usaquen
2. Chapinero
3. Santa Fé
4. San Cristobal
5. Usme
6. Tunjuelito
7. Bosa
8. Kenedy
9. Fontibón
10. Engativa
11. Suba
12. Barrios Unidos
13. Teusaquillo
14. Martires
15. Antonio Nariño
16. Puente Aranda
17. Candelaria
18. Rafael Uribe
19. Ciudad Bolívar

MAPA 1
TASA DE HOMICIDIOS
BOGOTA SEGÚN LOCALIDADES
Promedio 1997-1999
 FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL

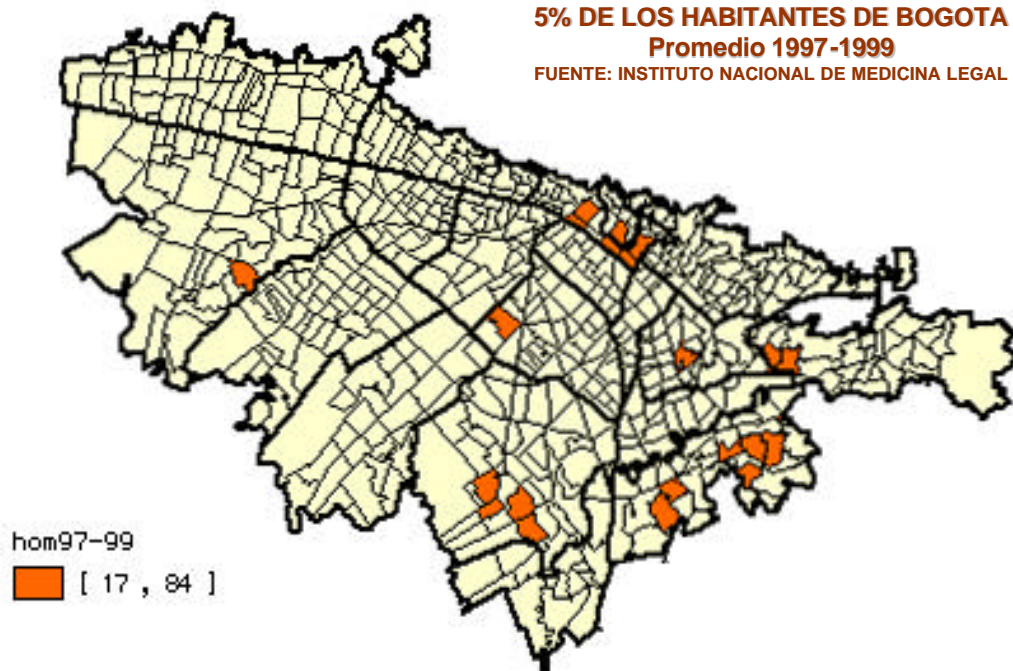


Cabral 1500 Versión 2.3
 Fondo de Mapa CEDE-ORSTOM (O. Pissot)

MAPA 2
TASA DE HOMICIDIOS
BOGOTA SEGUN SECTORES CENSALES
Promedio 1997-1999
 FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL



MAPA 3
CONCENTRACION DE 20% DE LOS HOMICIDIOS
EN 21 SECTORES CENSALES, DONDE RESIDE
5% DE LOS HABITANTES DE BOGOTA
Promedio 1997-1999
FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL

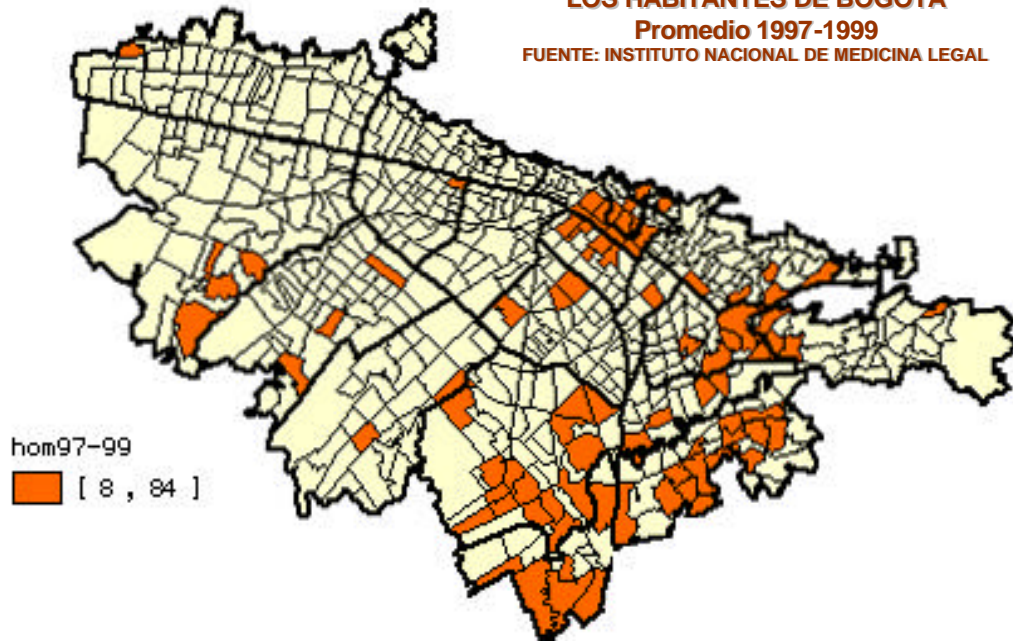


Cabral 1500 Versión 2.3
Fondo de mapa CEDE-ORSTOM (O. Pissot)

MAPA 4
CONCENTRACION DE 50% DE LOS HOMICIDIOS
EN 84 SECTORES CENSALES, DONDE RESIDE 25% DE
LOS HABITANTES DE BOGOTA

Promedio 1997-1999

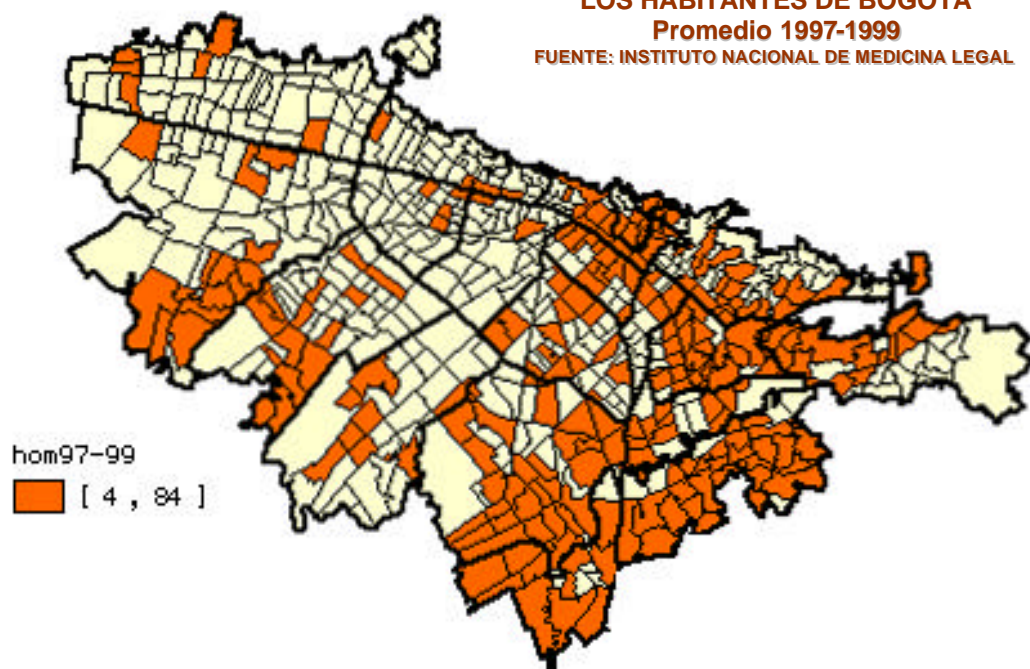
FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL



Cabral 1500 Versión 2.3
Fondo de mapa CEDE-ORSTOM (O. Pissot)

MAPA 5
CONCENTRACION DE 80% DE LOS HOMICIDIOS
EN 230 SECTORES CENSALES, DONDE RESIDE 60% DE
LOS HABITANTES DE BOGOTA
Promedio 1997-1999

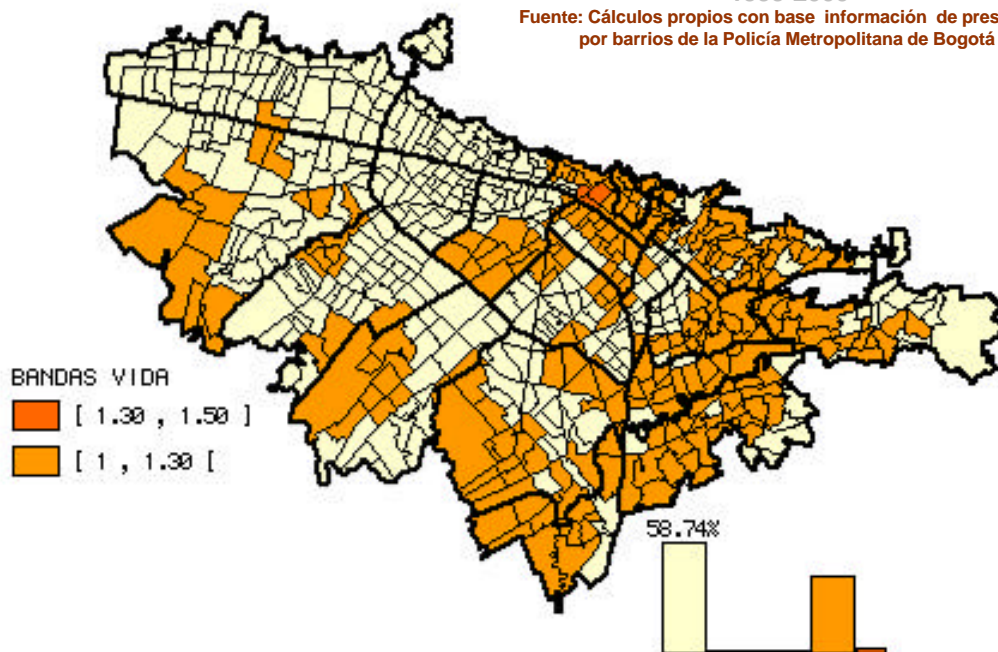
FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL



Cabral 1500 Versión 2.3
Fondo de mapa CEDE-ORSTOM (O. Pissot)

MAPA 6
PRESENCIA DE ESTRUCTURAS CRIMINALES EN BOGOTÁ
SEGUN SECTORES CENSALES
1999-2000

Fuente: Cálculos propios con base información de presencia por barrios de la Policía Metropolitana de Bogotá



Cabral 1500 Versión 2.3
Fondo de mapa CEDEORSTOM (O. Pissot)