

# Antípodas de la violencia

Desafíos de  
cultura ciudadana  
para la crisis de  
(in)seguridad en  
América Latina

Antanas Mockus  
Henry Murraín  
María Villa  
(Coordinadores)







# Antípodas de la violencia

Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de  
(in)seguridad en América Latina





# Antípodas de la violencia

Desafíos de  
cultura ciudadana  
para la crisis de  
(in)seguridad en  
América Latina

Antanas Mockus  
Henry Murraín  
María Villa  
(Coordinadores)

Banco Interamericano de Desarrollo  
Corpovisionarios

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2012  
1300 New York Ave NW  
Washington DC 20577  
Estados Unidos de América

El material de este libro está protegido por derechos de autor. La copia o transmisión no autorizada de partes o el total de esta obra puede constituir violación de las leyes aplicables. El Banco Interamericano de Desarrollo estimula la difusión de sus publicaciones y normalmente concederá la autorización con prontitud. Los puntos de vista y opiniones expresados en este libro son de los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo o Corprovisionarios.

### **Distribución en América Latina y España**

Fondo de Cultura Económica  
[www.fondodeculturaeconomica.com](http://www.fondodeculturaeconomica.com)

### **Catalogación en la fuente proporcionada por la Biblioteca Felipe Herrera del Banco Interamericano de Desarrollo**

Antípodas de la violencia : Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina / Antanas Mockus, Henry Murraín, María Villa, coordinadores.  
p. cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-958-57226-1-3

I. Crime prevention—Latin America. 2. Crime prevention—Latin America—Citizen participation. 3. Crime prevention surveys—Latin America. 4. Public safety—Latin America. 5. Family violence—Latin America. 6. Violence—Moral and ethical aspects—Latin America. I. Mockus, Antanas. II. Murraín, Henry. III. Villa, María. IV. Inter-American Development Bank. Capital Markets and Financial Institutions Division.

HV7434.L29 A57 2012

# Contenido

Acerca de los autores	ix
Lista de gráficos	xi
Lista de cuadros	xv
Reconocimientos	xvii
Introducción	xix
Capítulo 1. La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad	I
Capítulo 2. Bogotá: de la vigilancia y el control a la resolución pacífica de conflictos	23
Capítulo 3. Densificación y concentración: un análisis de los fenómenos de violencia urbana	53
Capítulo 4. Seguridad ciudadana: viejos problemas, nuevas miradas	87
Capítulo 5. Instituciones de seguridad y justicia en la construcción de la seguridad ciudadana	115
Capítulo 6. Cumplir o incumplir la norma: lo que otras formas de seguridad enseñan sobre los comportamientos de riesgo	143
Capítulo 7. Sin celos sí hay amor: Una experiencia latinoamericana para desactivar la violencia intrafamiliar	165
Capítulo 8. ¿Víctimas o victimarios? Un acercamiento a los jóvenes latinoamericanos y su papel en la violencia urbana	203
Capítulo 9. Todos podemos contar: Importancia de los sistemas de información y medición de la cultura ciudadana en la región	229
Capítulo 10. Cultura ciudadana: en las antípodas de la violencia	253



## Acerca de los autores

- Hugo Acero:** Sociólogo (Universidad Nacional de Colombia). Fue subsecretario de seguridad ciudadana de la alcaldía mayor de Bogotá. Consultor internacional en seguridad ciudadana.
- Sayra Aldana:** Antropóloga y máster en estudios políticos (Universidad Nacional de Colombia). Investigadora Corpovisionarios.
- Alejandra Ariza:** Psicóloga (Universidad Nacional de Colombia) y máster en ciencias sociales y educación (FLACSO Argentina). Investigadora de Corpovisionarios.
- Sandra Camacho:** Antropóloga (Universidad Nacional de Colombia). Investigadora de Corpovisionarios.
- Diego Cancino:** Filósofo (Universidad Nacional de Colombia). Investigador de Corpovisionarios.
- Giancarlo Chiappe:** Antropólogo (Universidad Nacional de Colombia). Investigador de Corpovisionarios.
- Jimmy Corzo:** Estadístico y máster en estadística (Universidad Nacional de Colombia). Doctor en ciencias naturales (Universität Dortmund, Alemania). Profesor Asociado del Departamento de Estadística de la Universidad Nacional de Colombia.
- Mónica Delgado:** Politóloga (Universidad del Rosario, Bogotá). Investigadora de Corpovisionarios.
- Susana Garavito:** Politóloga (Universidad del Rosario, Bogotá). Investigadora de Corpovisionarios.
- Lina Gómez:** Profesional en gobierno y relaciones internacionales (Universidad Externado de Colombia). Investigadora de Corpovisionarios.
- Antanas Mockus:** Matemático (Universidad de Dijon), máster en filosofía (Universidad Nacional de Colombia). Doctor Honoris Causa de las universidades de París VIII y Nacional de Colombia. Ex rector de la Universidad Nacional de Colombia y Ex alcalde mayor de Bogotá. Presidente de Corpovisionarios.

- Henry Murraín:** Filósofo (Universidad Nacional de Colombia). Director de proyectos de Corpovisionarios.
- Andrea Ramírez:** Estadística y máster en estudios políticos (Universidad Nacional de Colombia). Investigadora de Corpovisionarios.
- Gabriela Ramírez:** Filósofa (Universidad de los Andes). Investigadora de Corpovisionarios.
- Juan Mauricio Ruiz:** Filósofo (Universidad Nacional de Colombia), MBA (Universidad de los Andes). Investigador de Corpovisionarios.
- Efraín Sánchez:** Sociólogo (Universidad de Santo Tomás, Bogotá) y doctor en historia moderna latinoamericana (Universidad de Oxford). Consultor y escritor.
- María Villa:** Filósofa y máster en filosofía (Universidad Nacional de Colombia). Investigadora de Corpovisionarios.
- Mónica Villegas:** Antropóloga (Universidad de los Andes), máster en políticas públicas en desarrollo (Universidad de París I – Pantheon Sorbonne) y máster en geografía, urbanismo y ordenamiento territorial (Universidad de París III – Nouvelle Sorbonne). Investigadora de Corpovisionarios.
- Sandra Zúñiga:** Socióloga (Universidad Católica Andrés Bello, Caracas). Especialista en política social (Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá). Investigadora de Corpovisionarios.

# Lista de gráficos

Gráfico i.	Monterrey: razones para desobedecer la ley (Porcentajes)	xxii
Gráfico 1.1.	Tasa de homicidios vs. PIB per cápita, 2000-2007 (en pesos colombianos y HCH)	14
Gráfico 1.2.	Ejecución presupuestal de la inversión directa distrital en el sector Cultura y Recreación, Bogotá, 1992-2008 (en millones de pesos corrientes)	17
Gráfico 1.3.	Ejecución presupuestal de la inversión directa distrital en el sector Educación, Bogotá, 1992-2008 (en millones de pesos corrientes)	17
Gráfico 2.1.	Tasas de homicidios en Colombia y en Bogotá, 1961-2009 (cada 100.000 habitantes)	24
Gráfico 2.2.	Tasas de homicidios en las principales ciudades de Colombia, 2000-2010 (homicidios por 100.000 habitantes)	27
Gráfico 2.3.	Lesiones personales en Colombia y sus cuatro ciudades principales, 2002-2009 (crímenes cada 100.000 habitantes)	30
Gráfico 2.4.	Violencia intrafamiliar en Colombia y sus cuatro ciudades principales, 2003-2009 (crímenes cada 100.000 habitantes)	33
Gráfico 2.5.	Tasas de homicidios en Colombia, 1905-2005 (homicidios cada 100.000 habitantes)	36
Gráfico 2.6.	Aspectos de la cultura ciudadana en Bogotá, 2001-2008 (porcentajes)	39
Gráfico 2.7.	Percepciones sobre seguridad en Bogotá, 2001-2008 (porcentajes)	41
Gráfico 2.8.	Violencia en Bogotá, 2000-2009 (crímenes cada 100.000 habitantes)	41
Gráfico 3.1.	Porcentajes de personas a las cuales las palabras norma o regla les despiertan un sentimiento positivo y muy positivo. Ciudades seleccionadas	55
Gráfico 3.2.	Justificaciones para desobedecer la ley, ECC Medellín, 2007-2009 (porcentajes)	56
Gráfico 3.3.	A qué personas no les gustaría tener como vecinas, ECC Medellín, 2007-2009 (porcentajes)	58
Gráfico 3.4.	Tasas de hurto a personas y residencias denunciados, Medellín 2005-2008 (cada 100.000 habitantes)	61
Gráfico 3.5.	Tasas de homicidios en Medellín comparado con Colombia, 2000 a 2010 (homicidios por cada 100.000 habitantes)	62
Gráfico 3.6.	Proceso de densificación de FCA que promueven la cultura ciudadana	64
Gráfico 3.7.	Distribución de los fenómenos sociales o FCA: diseminación o concentración	65
Gráfico 3.8.	Distribución de casos de homicidio en Medellín por comuna, 2009	68
Gráfico 3.9.	Distribución de homicidios en Medellín según rangos de edad, 2007-2009	72
Gráfico 3.10.	Justificaciones para desobedecer la ley y usar la violencia en Medellín, 2009 y Fuerza Joven, 2009 (porcentajes)	77
Gráfico 3.11.	Personas a las cuales no les gustaría tener como vecino, ECC FJ, Medellín 2009 (porcentajes)	79



Gráfico 4.1.	Comparativo global de tasas de homicidio según regiones y subregiones (cada 100.000 habitantes)	92
Gráfico 4.2.	Tasas de homicidios en países de América Latina (cada 100.000 habitantes)	94
Gráfico 4.3.	Tasas de homicidio en ciudades de América Latina, 2005-2009 (cada 100.000 habitantes)	94
Gráfico 4.4.	Victimización (directa e indirecta) en el último año por agresión física, ECC, 2008-2010 (porcentajes)	99
Gráfico 4.5.	Razón por la cual considera la ciudad insegura, ECC para La Paz, Quito y Monterrey, 2010 (porcentajes)	104
Gráfico 5.1.	Comportamiento semanal de homicidios en Quito, 2010	116
Gráfico 5.2.	Reacciones frente a problemas de convivencia en el último año: regulación social vs. regulación de autoridades, ciudades seleccionadas	123
Gráfico 5.3.	Confianza en instituciones según ECC, promedio latinoamericano, 2008-2010 (porcentajes)	125
Gráfico 5.4.	Confianza en instituciones de seguridad y justicia según ECC, ciudades seleccionadas de América Latina, 2008-2010 (porcentajes)	126
Gráfico 5.5.	Propuesta de organigrama para el diseño de políticas integrales de seguridad y convivencia para México D.F., Belo Horizonte y São Pablo	137
Gráfico 5.6.	Estructura propuesta de una política integral de seguridad y convivencia para México D.F., Belo Horizonte y São Pablo	138
Gráfico 5.7.	Justificaciones para desobedecer la ley, ciudades seleccionadas, ECC 2008-2010 (porcentajes)	140
Gráfico 6.1.	Densidad policial en ciudades seleccionadas, 2007 (por 100.000 habitantes)	146
Gráfico 6.2.	Muertes por accidentes de tránsito en Bogotá, La Paz, Monterrey y Quito, 2005-2009 (cada 100.000 habitantes)	146
Gráfico 6.3.	Descuento de riesgo	150
Gráfico 6.4.	Accidentes de tránsito en La Paz en presencia de alcohol y niveles de consumo, 2009	157
Gráfico 6.5.	Muertes en accidentes de tránsito en Quito según sexo y rango de edad, 2008-2009	158
Gráfico 6.6.	Causas de muerte en accidentes de tránsito en Quito, 2005-2009 (porcentajes)	158
Gráfico 6.7.	Tres situaciones riesgosas vividas durante la semana pasada según ECC, ciudades seleccionadas de América Latina (porcentajes)	160
Gráfico 6.8.	Reacciones ante el exceso de velocidad en un bus según la ECC en ciudades seleccionadas de América Latina (porcentajes)	161
Gráfico 6.9.	Reacciones ante el hecho de viajar en un vehículo con conductor ebrio según la ECC, ciudades seleccionadas de América Latina (porcentajes)	161
Gráfico 7.1.	Reacciones frente a la violencia de pareja contra la mujer según ECC, ciudades de América Latina seleccionadas (porcentajes)	167
Gráfico 7.2.	Reacciones frente a la violencia de pareja según ECC, promedio de ciudades de América Latina seleccionadas (porcentajes)	168

Gráfico 7.3.	Reacciones frente a la violencia intrafamiliar contra niños y niñas según la ECC, promedio ciudades de América Latina seleccionadas (porcentajes)	170
Gráfico 7.4.	Reacciones frente a la violencia intrafamiliar contra niños y niñas según ECC, ciudades de América Latina seleccionadas (porcentajes)	170
Gráfico 7.5.	Reacciones frente a la violencia de pareja contra la mujer y la violencia contra niños y niñas según ECC, promedio de ciudades de América Latina seleccionadas (porcentajes)	171
Gráfico 7.6.	Reacciones comparadas en ambos tipos de violencia según ECC, Barrancabermeja, 2010 (porcentajes)	174
Gráfico 7.7.	Tasas de Violencia intrafamiliar; ciudades seleccionadas, 2006-2009 (cada 100.000 habitantes)	176
Gráfico 7.8.	Posibles desencadenantes de violencia intrafamiliar en Quito, 2006-2009	177
Gráfico 7.9.	Tasas de violencia intrafamiliar en Barrancabermeja, Medellín y Bogotá, 2008-2009 (cada 100.000 habitantes)	178
Gráfico 7.10.	Víctimas mujeres de violencia de pareja en Barrancabermeja, Medellín y Bogotá, 2009 (porcentajes)	178
Gráfico 7.11.	Esquema general de la línea de celos anónimos CELAN y sus servicios	190
Gráfico 7.12.	Casos de lesiones por violencia intrafamiliar en Barrancabermeja, abril 2009 – marzo 2010 vs abril 2010 – marzo 2011	193
Gráfico 7.13.	Casos de lesiones por violencia de pareja en Barrancabermeja, periodo abril – marzo, 2006 – 2011	194
Gráfico 7.14.	Número de casos de lesiones por VIF mes por mes en Barrancabermeja, 2009-2011	195
Gráfico 7.15.	Número de casos de lesiones por violencia de pareja mes por mes en Barrancabermeja, 2009-2011	195
Gráfico 7.16.	Número de casos mensuales de maltrato en Barrancabermeja, mes de abril 2006-2011	196
Gráfico 7.17.	Número de casos mensuales de maltrato en Barrancabermeja, abril 2009 y 2011	197
Gráfico 8.1.	Personas que en el último año dicen haber sido víctimas de algún delito, según género, promedio de América Latina (porcentajes)	207
Gráfico 8.2.	Tipos de delito del cual ha sido víctima, según género y edad. Promedio de ocho ciudades de América Latina, 2009 (porcentajes)	208
Gráfico 8.3.	Casos de homicidio por rango de edad en Medellín y Bogotá, 2009	210
Gráfico 8.4.	Justificaciones para desobedecer la ley, contraste entre jóvenes y demás ciudadanos, promedio de América Latina (porcentajes)	218
Gráfico 8.5.	Justificaciones para usar la violencia, contraste entre jóvenes y demás ciudadanos, promedio de América Latina (porcentajes)	219
Gráfico 8.6.	Disposición al porte de armas, contraste entre jóvenes hombres y demás ciudadanos, promedio de América Latina (porcentaje)	220
Gráfico 9.1.	Razones para desobedecer la ley según la ECC, comparativo ciudades colombianas, 2001-2009 (porcentajes)	239

Gráfico 9.2.	Disposición al porte de armas, comparativo ciudades colombianas y de América Latina (porcentajes)	240
Gráfico 9.3.	Razones para desobedecer la ley según la ECC, promedio de América Latina (porcentajes)	241
Gráfico 9.4.	Personas que rechazan al drogadicto como vecino frente a las que rechazan al narcotraficante, ECC ciudades de América Latina, 2008-2010 (porcentajes)	242
Gráfico 9.5.	Justificaciones para violar la ley y para usar la violencia, comparativo entre el promedio de América Latina y el de jóvenes hombres (porcentajes)	243
Gráfico 9.6.	Justificaciones para el porte de armas según ECC en ciudades colombianas (porcentajes)	244
Gráfico 9.7.	Adhesión de las personas a ley, la moral y la cultura según la ECC; contraste del promedio para México D.F. en 2008 con Monterrey en 2010 (porcentajes)	245
Gráfico 9.8.	Esquema general de los procesos de medición en cultura ciudadana	250
Gráfico 10.1.	Calificación integral de cultura ciudadana	264
Gráfico 10.2.	Comparación de 8 ciudades de América Latina por grandes bloques de cultura ciudadana	265
Gráfico 10.3.	Fortalezas y debilidades de 8 ciudades de América Latina en 19 factores de cultura ciudadana.	267
Gráfico 10.4.	Fortalezas y debilidades de 8 ciudades de América Latina en 19 factores de cultura ciudadana.	268

# Lista de cuadros

Cuadro 1.1.	Mecanismos de regulación del comportamiento	7
Cuadro 1.2.	Tasa de policías por CH, comparativo de nueve ciudades	12
Cuadro 1.3.	Indicadores de cultura ciudadana	20
Cuadro 2.1.	Circunstancias del homicidio en Colombia y en Bogotá, 2009	28
Cuadro 2.2.	Circunstancias de las lesiones personales en Colombia y en Bogotá, 2009	31
Cuadro 2.3.	La fuerza policial en Bogotá, 1995-2005	48
Cuadro 3.1.	Distribución de casos de homicidio en Medellín, según comuna y su concentración por el número de barrios, 2009	69
Cuadro 3.2.	Concentración de los homicidios en Belo Horizonte, Medellín y Quito	70
Cuadro 4.1.	Tasas de hurtos en el Distrito Metropolitano de Quito, 2006-2009 (cada 100.000 habitantes)	105
Cuadro 5.1.	Muertes por causas externas, semana de septiembre 28 a octubre 3 de 2010	117
Cuadro 5.2.	Novedades en asaltos y robos, del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2010	117
Cuadro 5.3.	Novedades generales del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2010	117
Cuadro 5.4.	Reporte de lesiones del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2010	118
Cuadro 5.5.	Atenciones de emergencia, del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2010	118
Cuadro 5.6.	Reacciones frente a comportamientos contrarios a la convivencia, ECC Bogotá, 2003	122
Cuadro 6.1.	Causas de muerte accidental en Quito, 2009	145
Cuadro 6.2.	Muertes en accidentes de tránsito con presencia de alcohol en La Paz, Monterrey y Quito	156
Cuadro 7.1.	Consolidado de los primeros nueve meses de funcionamiento de la línea CELAN	191
Cuadro 8.1.	Tasa de homicidios según región y población (cada 100.000 habitantes)	206
Cuadro 8.2.	Caracterización de tipos de homicidios según ciudad, 2009	211
Cuadro 8.3.	Delitos más comunes cometidos por jóvenes en Colombia, 2001-2010. Consolidado nacional S.R.P.A. – ICBF (casos)	213
Cuadro 8.4.	Jóvenes ingresados al SRJP Bogotá, 2009 (porcentajes)	213
Cuadro 8.5.	Porcentaje de jóvenes que reingresan al SRJP Bogotá, 2009 (porcentajes)	214
Cuadro 9.1.	Ficha técnica de la ECC, ocho ciudades seleccionadas	237
Cuadro 9.2.	Principales indicadores de la ECC relacionados con convivencia y seguridad (porcentajes)	246
Cuadro 10.1.	Bloques de preguntas	259
Cuadro 10.2.	La violencia y sus antípodas	262
Cuadro 10.3.	Eliminar la violencia o ubicarse en sus antípodas	271

ANEXO	277
Resumen del modelo	277
Saturaciones en componentes	277
Mutua Regulación	279
Resumen del modelo	279
Saturaciones en componentes	279
Normas	280
Resumen del modelo	280
Saturaciones en componentes	280
Probidad	281
Resumen del modelo	281
Saturaciones en componentes	281
Seguridad	282
Resumen del modelo	282
Saturaciones en componentes	282

# Reconocimientos

Queremos agradecer en primer lugar al grupo de ciudades participantes en este estudio. Con la medición de cultura ciudadana los gobiernos de estas ciudades han incorporado nuevos elementos que permiten ampliar la mirada sobre los problemas de seguridad ciudadana. Son muchas las instituciones de gobierno que hicieron posible este trabajo: en Ciudad de México, la Secretaría Técnica del Gabinete de Seguridad de la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal; en Belo Horizonte, la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Minas Gerais; en Quito, la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad de la Alcaldía del Distrito Metropolitano de Quito; en La Paz, la Dirección de Cultura Ciudadana de la Alcaldía de La Paz; en Monterrey, la Sub-Secretaría de Desarrollo Político y Relaciones Institucionales de la Secretaría de Gobierno del Estado de Nuevo León; en Bogotá, el Observatorio de Culturas de la Alcaldía Mayor de Bogotá; y en Medellín, la Secretaría de Cultura Ciudadana de la Alcaldía de Medellín.

Los análisis de los resultados de las encuestas de cultura ciudadana fueron complementados con información recogida y analizada por un extenso grupo de instituciones de toda la región, los cuales, en su labor diaria, buscan que los buenos sistemas de información permitan producir políticas que salven vidas. En particular, queremos resaltar el apoyo prestado por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses en Colombia y el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito.

Queremos agradecer también a las empresas, organizaciones civiles e instituciones no gubernamentales que han asumido la tarea de construir cultura ciudadana desde lo local, sin cuyo aporte este trabajo no hubiera sido posible: la Fundación Terpel en Colombia, la Fundación Chacao en Caracas, la Cámara de Comercio de Bogotá, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Distrito Federal en México, y Ecope-trol en Colombia.

Articular, siguiendo un mismo hilo conductor, el trabajo de un grupo de autores tan numeroso y con un espectro tan amplio de problemas como los abordados en este libro, fue una tarea compleja que pudo llevarse a cabo gracias a Efraín Sánchez, quien con paciencia y dedicación realizó la labor de corrección y edición final del texto.

Finalmente, queremos reconocer el valioso aporte del personal del Banco Interamericano de Desarrollo que participó en todo el proceso de esta iniciativa, desde su gestación hasta su culminación: a Raimundo Arroio, quien motivó inicialmente la idea de hacer una publicación en la que se recogiera la experiencia acumulada sobre cultura ciudadana y seguridad; a Gustavo Beliz, quien coordinó desde el BID todo el proyecto y como interlocutor permanente facilitó el trabajo de los investigadores; y a Sarah Schineller, quien acompañó el proceso de edición del libro.



# Introducción

*Antanas Mockus, Henry Murraín y María Villa*

Este libro examina la relación entre cultura y seguridad ciudadana en ocho ciudades latinoamericanas. Incorpora en los diagnósticos, los análisis, las encuestas y las acciones un concepto de cultura amplio<sup>1</sup>. Lo que más nos interesa de la cultura es su poder regulador: La distribución mundial de los homicidios y los suicidios muestra enormes diferencias entre países cuya explicación no puede sino reconocerle un peso grande a las diferencias culturales. La capacidad que tiene cada cultura de regular, interpretar y justificar o no ciertos comportamientos ofrece claves vitales para comprender y hacer frente a los problemas que confluyen en la actual crisis de seguridad ciudadana en América Latina. La impunidad cultural y la impunidad moral vienen a veces a sumar su efecto a la impunidad legal.

La reflexión sobre la cultura como algo dado y la educación ciudadana como intento de transformarla tiene muchos antecedentes. Aquí, sin embargo, nos concentramos en mostrar algunos hallazgos valiosos. Comprender mejor la estrecha relación entre cultura y convivencia puede ayudar a formular y desarrollar políticas públicas de seguridad ciudadana. Puede también inspirar intervenciones puntuales. Teniendo en cuenta que el concepto de cultura ciudadana nació y se ha desarrollado fundamentalmente como iniciativa de gestión pública que propicia la corresponsabilidad, lo que presentamos aquí esperamos contribuya a hacer más eficaces las intervenciones que formen parte de políticas públicas y que se basen en una mejor comprensión de la relación entre cultura, legalidad y seguridad.

La encuesta nació de un mandato del Concejo de Bogotá: si se iban a invertir cuantiosos recursos en mejorar la cultura ciudadana, la ciudad debía contar con un instrumento que permitiera evaluar esa mejora. Así surgieron las primeras versiones de la encuesta que fueron aplicadas en Bogotá (2001 y 2003). Luego, a partir de 2004, la Fundación Terpel y la Corporación Visionarios por Colombia (Corpovisionarios) comenzaron a aplicar la encuesta en otras ciudades y a basarse en ella para hacer un diagnóstico de cultura ciudadana en cada ciudad.

Dar cuenta de la información recogida en los últimos tres años por la Corporación en distintos proyectos realizados con el Banco Interamericano de Desarrollo (especialmente la aplicación de la *Encuesta de Cultura Ciudadana* [diagnóstico]) en algunas

---

<sup>1</sup> Entendemos por cultura el universo de normas sociales, comportamientos, actitudes, creencias y hábitos compartidos por los individuos de un conjunto social. Elster (2001, 87-89) propone entender inicialmente por cultura "cualquier patrón de conducta, normas, valores, creencias y conceptos que sea más que individual pero menos que universal. La cultura es el reino de lo particular. (...) incluye todos los patrones constantes (o frecuentes) de la conducta humana dentro de un determinado grupo y que no se encuentran (o lo son de manera menos frecuente) en otros grupos. (...) La conducta guiada por normas sociales se sostiene por el deseo de evitar la desaprobación de los otros".



ciudades latinoamericanas<sup>2</sup> con contextos urbanos y culturales distintos, planteaba un doble reto. Por una parte estaba el gran volumen de información cuantitativa, cuya lectura comparada, pregunta por pregunta, tal y como la veníamos abordando en cada uno de los proyectos con las ciudades, se hacía crecientemente engorrosa. Nada ayuda más al diagnóstico que las comparaciones. La posibilidad de comparar variables sistemáticamente y de hacer clasificaciones producto de esa comparación no habían sido tratadas de forma rigurosa y sistemática hasta ahora. Por eso la comparabilidad es uno de los mayores valores de la encuesta. Por otra parte, el análisis de la información cuantitativa involucró también elementos cualitativos provenientes de fuentes secundarias o producto muchas veces de trabajo de campo. Relacionar los datos obtenidos en las encuestas con los fenómenos sociales y las variables económicas, históricas, etc., permitió obtener una visión más clara de los comportamientos en cultura ciudadana en diferentes contextos. Sin estos elementos complementarios, efectivamente, el diagnóstico quedaría en el aire (aunque desde luego, las cifras de seguridad y convivencia de cada ciudad son una herramienta de contraste crucial). Este libro busca condensar e interpretar la rica información obtenida.

### ***Sobre el contenido del libro***

Los diez capítulos que componen el libro se apoyan principalmente en comparaciones de los resultados de diferentes ciudades para revisar los temas críticos que han surgido de un análisis construido progresivamente a lo largo de tres años y que permite establecer hoy, viéndolos en conjunto, algunas tendencias en cuanto a la relación de la inseguridad y la violencia en América Latina con las actitudes, creencias y comportamientos de los ciudadanos. Entre las ocho ciudades diagnosticadas, hay ciertos perfiles compartidos que permiten avanzar hacia un diagnóstico general del problema en la región, pero el estudio permite además identificar ciertas particularidades culturales. Como introducción, es posible formular algunos temas generales que trata el libro, destacar lo que cada capítulo aporta a una mirada de *cultura ciudadana* y *seguridad ciudadana* en la región, y finalmente señalar algunos caminos que quedan pendientes al cierre de esta investigación.

Establecer ejes transversales de estudio para los resultados de la Encuesta es apenas un primer paso para formular hipótesis sobre la relación de la cultura con la violencia y la convivencia. Uno de los grandes valores de esta publicación es justamente poner los datos al alcance de otras miradas críticas, así como invitar a quienes diseñan las políticas públicas y los programas de formación ciudadana a analizar los resultados obtenidos, las tendencias evidenciadas y las relaciones que aún no se han detectado. Sobre el valor de la información presentada aquí vale la pena señalar que, aunque se suele creer que en América Latina hay demasiados diagnósticos en temas de seguridad ciudadana y violencia, a través del trabajo realizado con diversas administraciones públi-

---

<sup>2</sup> La Encuesta se ha aplicado en Bogotá y Medellín (Colombia), La Paz (Bolivia), Belo Horizonte (Brasil), México D.F. y Monterrey (México), Caracas (Venezuela) y Quito (Ecuador). A lo largo de los últimos 10 años se ha aplicado también en 10 ciudades más de Colombia.

cas de grandes ciudades de la región se hace evidente que en realidad es poco lo que sabemos sobre las causas de estos problemas. Lo que dichos estudios pierden de vista, al desembocar frecuentemente en grandes listas de problemas que deben atenderse simultáneamente, es la importancia de focalizar los esfuerzos y de identificar las determinantes que atraviesan estos problemas. Es posible identificar los factores culturales para trabajar en el mediano y largo plazo con el fin de lograr cambios contundentes en el comportamiento ciudadano, y de paso desafiar las explicaciones simplistas presentes en la discusión pública sobre la seguridad de nuestras ciudades.

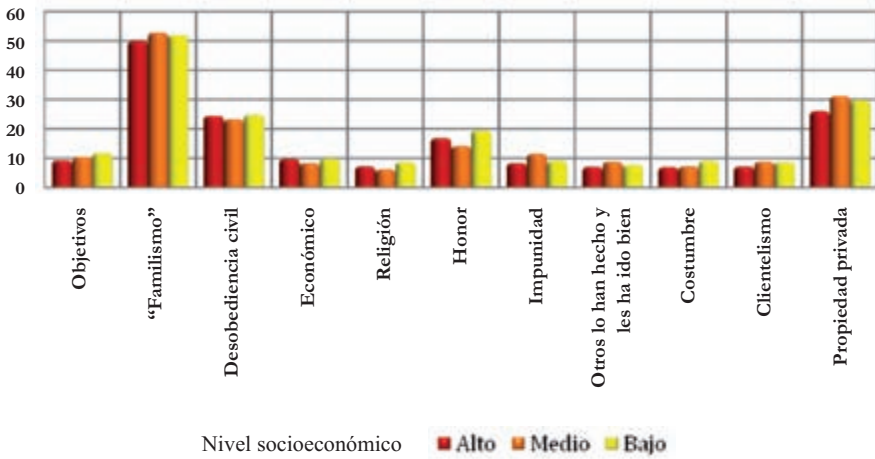
Hay dos temas críticos en los diagnósticos y diseños de políticas en la región. El primero está en que a menudo quienes llevan a cabo dichos estudios, así como quienes diseñan las políticas, asumen que los comportamientos problemáticos de los ciudadanos (sus acciones violentas, ilegales, etc.) son efecto de dos factores principales que *determinan* el comportamiento de las personas. Por un lado hay un *determinismo económico*, usualmente asociado a posturas de izquierda; por el otro uno asociado al control policial y a posturas de derecha. Las políticas públicas frecuentemente están diseñadas bajo el supuesto de que cubrir necesidades básicas o aumentar el pie de fuerza y las sanciones resolverá los problemas. La evidencia producto de la investigación muestra que estos problemas obedecen a veces a actitudes y creencias de las personas, y que aquellas pueden ser independientes tanto de la capacidad de sanción de un gobierno como de las condiciones socioeconómicas (¿cómo explicar, si no, los ladrones de cuello blanco, o actitudes tan difundidas como la que nos entrega el proverbio que celebra la versatilidad del atajo: “Hecha la regla hecha la trampa”?). La hipótesis es, como está desarrollado en el **Capítulo I**, que para lograr cambios de fondo en la seguridad de las ciudades latinoamericanas no es suficiente con aumentar la capacidad policial, disminuir las desigualdades socioeconómicas o modificar las leyes, ya que los comportamientos de la gente responden también a otros factores (como razones, intereses y emociones). Se hace indispensable entonces reconocerlos y trabajar sobre ellos.

El segundo tema crítico en los diagnósticos y la formulación de políticas públicas se refiere al uso y el diseño de los sistemas de información sobre seguridad y convivencia en América Latina, tema que se aborda en el **Capítulo 9**. Allí se muestra cómo la información del diagnóstico de cultura ciudadana soporta el presente estudio y en qué medida es contrastable con las cifras “duras” de las ciudades (principalmente cifras de homicidios y de lesiones personales). Este capítulo pone en evidencia la precariedad de los sistemas de registro de los países y la necesidad de su unificación para así poder avanzar en estudios más sólidos a nivel regional, que tengan mayor capacidad de planeación, prevención y mitigación de los problemas que afectan la convivencia y la calidad de vida de sus ciudadanos. Así mismo, resalta la necesidad de incorporar indicadores de cultura ciudadana en los sistemas de información que sirven de soporte a las políticas de seguridad ciudadana.

Los datos recogidos aquí son un primer insumo común para las ciudades estudiadas. Dichos datos muestran, en contra del determinismo económico, que las diferencias entre indicadores de cultura ciudadana en muchas ocasiones son mucho mayores de

una ciudad a otra que de un estrato socioeconómico a otro en una misma ciudad. Si bien no hay en los resultados de la Encuesta diferencias notables en los indicadores según el nivel de riqueza, sí existen grandes diferencias en términos de cultura ciudadana, en los comportamientos de las personas y su relación con las normas. Un ejemplo es la ciudad de Monterrey, donde el indicador referente a la creencia según la cual violar la ley o hacer trampa es justificable para ayudar a la familia (“familismo”) registra valores más altos que los de las demás ciudades encuestadas, pero la diferencia entre estratos socioeconómicos no es muy grande (véase el gráfico i).

**Gráfico i. Monterrey: razones para desobedecer la ley**  
(Porcentajes)



Fuente: Encuesta de Cultura Ciudadana, Monterrey, 2010.

Los índices de homicidios constituyen otro de los temas críticos de la seguridad ciudadana en la región, sobre todo en términos de la experiencia en investigación e intervención en el campo cultural. Los avances de Bogotá en la aplicación de herramientas de diagnóstico de los problemas de convivencia y calidad de vida permitieron reconocer la alarmante *devaluación de la vida humana*, expresada en nuestras prácticas cotidianas y también en nuestro modo de relacionarnos como ciudadanos. Este primer tema saltó a la vista y se convirtió en objeto central de las políticas de las administraciones de la ciudad entre 1995 y 2003. Más que un fenómeno asociado a la historia de la violencia en Colombia, este problema ha empezado a revelarse como un tema crucial entre los ciudadanos encuestados en todo el continente. El considerable avance de Bogotá en la reducción de homicidios y lesiones personales, como lo muestra el **Capítulo 2**<sup>3</sup>, es un tema que sigue llamando la atención de los analistas. Las intervenciones culturales son más que meras campañas publicitarias o de concientiza-

<sup>3</sup> En Bogotá la tasa de homicidios por 100.000 habitantes pasó de 80 en 1993 a 47 en 1997 y continuó descendiendo.

ción, como lo han descubierto las administraciones posteriores de la ciudad, que han visto deteriorarse la seguridad mientras la cooperación ciudadana pierde impulso.

La confianza de los ciudadanos en los demás ciudadanos y en la administración pública depende de muchos factores, desde el pago de impuestos hasta el manejo transparente y apropiado de los recursos y la productividad. Convertir a una de las ciudades más violentas del mundo (en 1993) en una de las capitales más seguras de América Latina en cuestión de una década es un logro significativo porque aumentó la disposición de la ciudadanía a cooperar con un proyecto de construcción del bienestar público. Implicó no solo un mejoramiento de la seguridad en la ciudad sino también de su calidad de vida y gobernabilidad. El **Capítulo 2** permite ver el cambio cultural progresivo y las metodologías de impacto que se aplicaron para alcanzar los resultados señalados en cultura ciudadana.

A la luz del proceso vivido en Bogotá y de las políticas que pusieron el respeto a la vida en el primer lugar de la agenda pública, el diagnóstico global de la región es francamente preocupante. En el **Capítulo 4**, que aborda el tema de homicidios en la región, queda claro el detrimento en el valor que cada ciudadano le da a su propia vida y la de los demás. Los latinoamericanos tenemos una alta tendencia a incurrir en homicidios debido a lo que hemos denominado “familismo”, es decir la protección de los intereses o los vínculos familiares, y estamos dispuestos a poner en alto riesgo la propia vida, la de nuestros seres queridos y la de los desconocidos para defenderlos. Este argumento no está dirigido solamente a los asesinos a sueldo y al crimen organizado, sino sobre todo a la tolerancia generalizada o a la aprobación cultural frente a poner en peligro la vida siguiendo cualquier tipo de motivaciones, por ejemplo la defensa de derechos de propiedad, o bien los imaginarios asociados al machismo. A esto se suman ciertos factores de riesgo generalizados como el consumo de alcohol.

El tema de las motivaciones para ejercer y tolerar la violencia y amenazar la vida ha comenzado a dirigir la atención hacia los jóvenes. El **Capítulo 3**, dedicado al fenómeno de violencia en la ciudad de Medellín—a pesar de sus importantes avances en convivencia y cultura ciudadana—, y luego el **Capítulo 8**, enfocado en los jóvenes de las diferentes ciudades estudiadas, proporcionan elementos interesantes en este sentido. Este último capítulo muestra que los hombres jóvenes no solamente constituyen la mayoría de victimarios sino que también son la población más susceptible de convertirse en víctima de la violencia urbana.

El tema de los jóvenes es uno de los que más ha dado de qué hablar en las últimas décadas en la región. El debate más reciente parece oscilar entre quienes los consideran amenazas para la sociedad y están dispuestos a modificar las leyes que los cobijan (por ejemplo, bajando los rangos de edad en que las sanciones más duras son aplicables), y aquellos que consideran que los jóvenes son esencialmente víctimas del sistema, niños que han pasado por duras condiciones de crianza y son víctimas de fuerte presión social. Sin embargo, ninguno de los dos enfoques agota la

explicación del problema: ni estigmatizar a los hombres jóvenes ni absolverlos de su responsabilidad civil.

En cualquier caso, esta discusión lleva a otro de los temas cruciales que el libro aborda en el **Capítulo 5**, y es el papel que deben cumplir las instituciones de seguridad y de justicia en el contexto explorado en el libro. El énfasis en un enfoque policial que ha venido imponiéndose en diversos escenarios (con enormes inversiones y más bien poca certeza en los resultados), complementado por el incremento de penas y el aumento del pie de fuerza y de dispositivos de monitoreo y control urbano, son ejemplos del argumento según el cual *en la medida en que la gente tenga miedo de la sanción y sepa que es observada por la autoridad se comportará mejor*. Este argumento, sin embargo, desconoce otras motivaciones que pueden llegar a ser aún más importantes que el miedo a la sanción. Antes bien, como revela la Encuesta en varias ciudades, un alto temor a la sanción puede ir acompañado de una fuerte disposición a infringir la norma (como en el caso de los jóvenes pandilleros entrevistados en Medellín, o el de ciertos sectores de la población de Monterrey). Un sistema donde por cada ciudadano hay un policía o una cámara de seguridad vigilándolo no es posible: es necesario reconocer que para lograr una convivencia satisfactoria las personas pueden actuar siguiendo la ley, *de manera voluntaria y por las buenas*. Las experiencias exitosas del poder del control social, de la mutua regulación (por las buenas) en todo tipo de temas muestra limitaciones en el análisis de la seguridad, pero también la necesidad de construir políticas de seguridad integrales, que contemplen el mediano y largo plazo y que apelen al capital humano y la acción colectiva. Si bien las instituciones cumplen un papel fundamental, su acción debe reservarse para cuando la autorregulación o la mutua regulación no son suficientes.

La seguridad vial y la seguridad industrial son otros de los temas en los que la Corporación Visionarios por Colombia ha trabajado en el diagnóstico e intervención sobre los comportamientos que afectan la convivencia y atentan contra la vida. El **Capítulo 6** aborda dichos temas, centrándose en cómo proceden y razonan las personas en situaciones de riesgo.

Los sondeos y las investigaciones adelantadas en este campo permiten identificar las variables que inducen a las personas a incumplir las normas que ellos mismos consideran, cuando se les pregunta en abstracto, como importantes para proteger su vida y la de los demás.

Los resultados de este análisis, que se apoya en la teoría de la acción racional, llevan a definir cierta regulación social perversa que reconoce positivamente el comportamiento imprudente y lo celebra (una inversión de valores, el “*twist*” de la regulación cultural). Uno de los hallazgos más interesantes de este capítulo es que no basta con interiorizar individualmente una norma para no incumplirla: la investigación muestra que personas que creen que una norma de seguridad industrial es necesaria o deseable, sienten que en ocasiones deben violarla para obtener cierto reconocimiento social de sus compañeros. El problema va más allá de informar o “concientizar” a las personas. Comprender

las complejidades de la regulación social y entender por qué puede ser tan fuerte como para modificar comportamientos y creencias es crucial para entender temas como la convivencia, la violencia y la delincuencia. En el **Capítulo 7** está expuesta una experiencia en que aplicamos lo que creemos debería ser un programa de cultura ciudadana y sus diferencias con iniciativas espontáneas y aisladas, como las campañas publicitarias.

El **Capítulo 7** trata de la manera en que se ha llevado a cabo un diagnóstico de la violencia intrafamiliar en una región que presentaba uno de los índices más altos en este sentido en Colombia. El imaginario de la hombría (o del reconocimiento social del “macho machito”), que en el contexto industrial genera alta tolerancia al riesgo, es en el contexto afectivo responsable de una idea problemática del amor en la pareja en la que la agresión se acepta como un hecho natural. Esto desemboca en un alto número de agresiones (muertes, incluso) y tensiones en la convivencia. El capítulo muestra cómo, a partir de la participación de la propia comunidad objetivo y de las intervenciones focalizadas en el comportamiento que se priorizó como crítico (la agresión por celos), se redujeron significativamente los índices de violencia de pareja en el primer año de funcionamiento del proyecto (más de 30 % de reducción de la violencia intrafamiliar).

Un reto mencionado arriba es cómo sintetizar estadísticamente los resultados que arroja la Encuesta en las ocho ciudades estudiadas. En el límite, algo así como encontrar un índice de cultura ciudadana que refleje de la mejor manera posible la variedad de respuestas encontradas en esas ciudades.

Por la vía del método de componentes principales aplicado a las preguntas de la encuesta agrupadas conceptualmente en cinco bloques, se intenta reconocer en el **Capítulo 10** cuáles son las mayores diferencias internas de la población sumada de las ocho ciudades. ¿En qué se distinguen más los individuos representados por las ocho muestras? Y con los 19 factores obtenidos, comparando promedios, ¿en qué se distinguen más las ocho ciudades estudiadas? El texto propone ciertos indicadores de cultura ciudadana buscando precisar diferencias entre perfiles culturales de las ciudades en diversos temas. De este modo, con base en las herramientas de análisis estadístico, los autores procuran acercarse al objetivo límite de construir una combinación algorítmica que permita arribar a un único indicador de cultura ciudadana. Dicho indicador constituirá el equivalente de los indicadores globales unificados que se han generado en otros campos de atención pública.

### *Alcances de una política de cultura ciudadana*

Entender la cultura ciudadana como un enfoque limitado a problemas “suaves”, restringidos a la *convivencia* (por ejemplo la violencia intrafamiliar o las riñas), es equivocado. El término “suaves” le quita importancia al impacto que tiene dentro de una política de seguridad ciudadana la reducción de fenómenos como la violencia intrafamiliar o las riñas, aún cuando las cifras de violencia que tienen que ver con

ellos son extremadamente altas en toda la región. Es más, tanto en los problemas que tienen que ver con la convivencia como en las bandas de crimen organizado, por ejemplo, existen elementos culturales muy fuertes que los favorecen y promueven. De igual forma, las instituciones de seguridad y justicia tienen un papel importante en la formación y construcción de ciudadanía —en el cumplimiento de normas y la aplicación de sanciones— y es necesario que actúen en un marco simbólico que facilite y promueva su actuar. Es indispensable tener en cuenta estos elementos para una intervención que busque mejorar la situación de criminalidad y violencia en la que se encuentra la región hoy en día. Los jóvenes que entran en las organizaciones criminales, como se puede constatar con los Capítulos 3 y 8, están inmersos en ambientes culturales que promueven y favorecen la participación en ellas. También el surgimiento del narcotráfico en ciertas regiones de América Latina, con sus manifestaciones más agresivas de violencia, sigue imaginarios y justificaciones culturales que lo han hecho posible.

Las instituciones de seguridad y justicia deben operar efectivamente, ya que la dimensión coercitiva de su labor es necesaria para proteger la vida y la integridad de los ciudadanos. La diferencia entre políticas coercitivas y políticas de cultura ciudadana no tiene que ver tanto con el tipo de problemas en los que busca intervenir, sino más bien con el alcance temporal de su ejecución. Si un ciudadano se dispone a poner en riesgo la vida o la integridad de otros ciudadanos, las instituciones están obligadas a actuar y detenerlo, impidiendo que viole los derechos de los otros. Esto se aplica tanto a los problemas relacionados con el crimen organizado como a la violencia intrafamiliar, las niñas o la seguridad vial. No obstante, debe existir también una política que a mediano y largo plazo vuelva mucho menor la frecuencia con la que estos hechos ocurren; los mecanismos de auto-regulación y regulación cultural deben generar las condiciones para que cada vez sea menos probable que un ciudadano atente contra la integridad de otros ciudadanos.

### *Lo que entendemos como una política de cultura ciudadana*

Es necesario aclarar qué tipo de intervenciones denominamos como acciones de cultura ciudadana, tanto como la metodología que debe seguirse para hacerlas efectivas. El concepto de cultura ciudadana surgió dentro de discusiones sobre cómo resolver problemas específicos de gestión pública. En ellas se evidenció la necesidad de intervenir sobre ciertos comportamientos de la ciudadanía que, de no ser resueltos, imposibilitarían la solución de problemas urbanos más amplios. Una política pública de cultura ciudadana es una política que busca transformar comportamientos específicos de la ciudadanía, y debe contener un ejercicio de focalización e intervención sistemática en problemáticas que afectan la vida en comunidad.

Específicamente para la seguridad ciudadana, son medidas orientadas a la detección de creencias, hábitos y motivaciones (intereses, razones y emociones) que representen un riesgo, pues suelen llevar a las personas a comportarse de forma dañina para la vida y la seguridad de otros ciudadanos. Este ejercicio sistemático y focalizado de

intervención se basa generalmente en un diagnóstico que permite identificar puntos específicos de intervención. En esta medida se diferencia de las campañas en medios masivos de comunicación que buscan incentivar comportamientos prudentes o seguros (como por ejemplo el uso del cinturón de seguridad o no conducir en estado de embriaguez), pues es difícil evaluar su eficacia en términos de la transformación concreta de comportamientos específicos de la ciudadanía. Claro está que dentro de una política de cambio cultural puede requerirse algún componente de comunicación que ayude a informar sobre aspectos específicos, pero las intervenciones basadas exclusivamente en estrategias de comunicación suelen ser poco eficaces. Un ejercicio de cultura ciudadana no puede reducirse a esto.

El **Capítulo 7** contiene un ejercicio de intervención cultural que satisface los criterios básicos de un proceso de cambio cultural. Este debe estar compuesto de por lo menos cuatro elementos básicos: 1. Diseño de acciones basadas en un diagnóstico que permita reconocer con información objetiva ciertas motivaciones, comportamientos o actitudes riesgosas sobre las cuales es necesario actuar; 2. Un ejercicio de intervención sistemático, focalizado y con miras a institucionalizarse en programas y políticas públicas, que preferiblemente se concentre en un comportamiento específico de alto riesgo e impacto; 3. Un proceso de monitoreo medible a través de indicadores objetivos de impacto y evolución que incluya retroalimentación a la ciudadanía; 4. La utilización de mecanismos de regulación y control social que permitan incorporar ciertas normas sociales en las relaciones entre las personas para de esta forma rechazar colectivamente comportamientos, creencias o actitudes riesgosas en la problemática identificada. La exposición detallada de la reducción de la violencia intrafamiliar presentada en este capítulo debe servir para comprender mejor la naturaleza y eficacia de una intervención de cultura ciudadana.

El trabajo aquí presentado está orientado por la voluntad de construir sociedades donde la vida y la integridad de las personas sean cada día más valoradas y cuidadas. Aún hay mucho por comprender y conocer empíricamente sobre cómo la ciudadanía va siendo incorporada en la cultura y también sobre cómo a veces la ciudadanía se ve limitada o desvirtuada por la cultura. Pero que las ciudades latinoamericanas presentan rasgos comunes, los presentan. Y también que son marcadamente distintas unas de otras, pues lo son. Claramente, no hay un factor único que explique la violencia o la ausencia de violencia. La multi-dimensionalidad de la cultura ciudadana bien corresponde al hecho de que hay diversas violencias y a la conjetura de que cada violencia puede tener varias antípodas. La seguridad nacional ha ido cediéndole importancia a la seguridad ciudadana y ésta requiere corresponsabilidad y creatividad. Constituye un ejercicio importante y pertinente para América Latina.

## Referencia

Elster, Jon. 2001. *Sobre las pasiones. Emoción, adicción y conducta humana*. Barcelona, Buenos Aires, Paidós Ibérica S.A., Editorial Paidós, SAICF.





# Capítulo I

## La cultura ciudadana y la agenda de políticas de seguridad

Juan Mauricio Ruiz y Henry Murraín Knudson

Abordar el problema de la seguridad desde un enfoque de cultura ciudadana podrá parecer a muchos lectores una aproximación marginal y meramente preventiva a un problema mayor de las ciudades, que requiere de una mirada orientada a medidas prácticas y de contención. Considerando las preocupantes cifras de violencia y de conflictos de convivencia que afligen a varias ciudades de América Latina, es legítimo preguntarse qué papel puede o debe jugar la cultura ciudadana dentro de las políticas de seguridad ciudadana. ¿En qué medida es siquiera relevante en la construcción de un modelo de seguridad?<sup>4</sup>

Es nuestra intención en este primer capítulo, a la luz de los enfoques dominantes de seguridad, analizar cuál debe ser ese papel. El rol puramente “simbólico” y marginal que algunos le darán a las acciones y programas de cultura ciudadana puede deberse a una distorsión —o una mala interpretación, al menos— de lo que está en juego en ellos. De ahí que, para empezar, sea necesario explicar su enfoque general, dejar en claro sus herramientas, sus propósitos fundamentales y sus alcances. Y ante todo, aclarar lo que se entiende aquí por *cultura* y cuál es su relación con el concepto de seguridad y con la convivencia. Hecho esto, la relación de la cultura ciudadana con las políticas de seguridad deberá cobrar pleno sentido, lo mismo que sus respuestas a diversos temas de seguridad.

Analizaremos igualmente algunos aspectos de contraste entre los enfoques dominantes de seguridad y una política de cultura ciudadana en términos de sus resultados, para mostrar cómo aquella no solo no es accesorio sino que maximiza los resultados de las políticas convencionales y les da estabilidad en el tiempo, al restituir al individuo la corresponsabilidad en el éxito de la elaboración e implementación de medidas de seguridad. Por supuesto, será necesario mostrar por qué una política de cultura ciudadana no entiende las acciones de la gente como hechos gobernados por algún determinismo, sino que analiza cómo una serie de creencias, hábitos y factores comportamentales y actitudinales de la ciudadanía, generan condiciones de posibilidad para la violencia o para la convivencia.

---

<sup>4</sup> La idea de que ciertos aspectos de la cultura, como el respeto por las normas sociales, tienen una influencia directa sobre la convivencia no es nueva en las ciencias sociales. Sampson, Raudenbush y Earls (1997), por ejemplo, señalan que comunidades con cohesión social entre sus miembros y con la voluntad de promover el bien común, tienden a tener un nivel reducido de violencia. Lo novedoso del enfoque de cultura ciudadana radica en la idea de que un gobierno puede, como política pública, promover cambios culturales que faciliten la convivencia y reduzcan los niveles de violencia.

Finalmente, haremos una descripción de las condiciones óptimas o ideales que bajo este enfoque hacen posible la seguridad y la convivencia, y las contrastaremos con algunos casos tomados de las ciudades que formaron parte del estudio. Así será posible analizar cómo determinadas condiciones pueden eventualmente traducirse en un mayor o menor número de actos de violencia.

## **I. Un vistazo a la actual relación entre seguridad y cultura ciudadana**

Hoy en día las políticas predominantes de seguridad ciudadana ignoran o dan un lugar marginal a la cultura como instrumento para explicar e influir sobre los fenómenos de inseguridad y violencia en las ciudades. Valiéndose de una marcada intervención del Estado, y apoyadas en múltiples diagnósticos, estas políticas acaban generalmente apuntando ya sea a la aplicación de medidas de mano fuerte y control frente a una ciudadanía que ven como potencialmente peligrosa; o bien, de medidas de tipo asistencialista, concibiéndola más bien como necesitada de ayuda, como una víctima de las circunstancias. A su manera, cada una de estas posturas busca disminuir la inseguridad en las ciudades. La primera, por medio de la disuasión coactiva de quienes delinquen o se verían tentados a hacerlo eventualmente (“Prefiero no delinquir porque podrían capturarme e imponerme una pena alta”); o poniendo contrapeso a los incentivos que podrían llevar a alguien a considerar cometer un crimen (“No necesito delinquir porque ahora tengo mejores oportunidades para salir adelante”).<sup>5</sup>

A un nivel más general, este conjunto de políticas refleja una situación que resulta especialmente cómoda para el Estado y la ciudadanía por igual: mientras que el primero asume la responsabilidad de la concepción y la ejecución de las políticas de seguridad ciudadana, la segunda renuncia a la posibilidad de ayudar a construir la seguridad de la que es beneficiaria. De esta forma, cada parte adopta su rol, y el concepto de corresponsabilidad entre Estado y ciudadanía en cuestiones de seguridad se desvanece.

En este escenario, mencionar la palabra *cultura* (o el concepto de cultura ciudadana como tal) dentro de una política de seguridad, suscita una marcada desconfianza tanto por parte del Estado como de la ciudadanía por estar en juego una cuestión tan importante para los ciudadanos. Si bien se reconoce que las herramientas culturales son bien intencionadas y útiles para la educación de la ciudadanía, desde esta perspectiva se las ve como insuficientes y carentes de fuerza y de impacto incierto o a muy largo plazo, mientras que los problemas de seguridad, en contraste,

---

<sup>5</sup> Si bien englobar las políticas de seguridad actuales solamente bajo dos enfoques (coercitivo y asistencialista) puede parecer excesivo, las presentamos de esa manera básicamente por dos razones: porque estos dos enfoques dan buena cuenta de un amplio espectro de las políticas actuales; y porque sirve a propósitos explicativos de cómo opera una tercera vía en este sentido. Para tener una idea más amplia de las políticas de seguridad predominantes en la actualidad, véase la caracterización de Eck y Maguire (2000).

obedecerían a situaciones del aquí y el ahora que requieren enfrentarse rápida y contundentemente.<sup>6</sup>

En la formación de estas perspectivas no tienen un papel menor emociones como el miedo y el odio a los criminales o a las posibles acciones criminales, y la indignación ciudadana ante la incapacidad de los estados para responder a las necesidades de bienestar de la sociedad; tres emociones, entre otras, que pueden llevarnos a aceptar medidas de seguridad que quizá habríamos considerado inapropiadas o excesivas si, contando con la misma información sobre los fenómenos que las motivan, estuviéramos bajo la influencia de emociones diferentes. Como lo muestra claramente Elster, este tipo de emociones puede mediar negativamente en la percepción y creencias de la gente, y a su vez redundar en la apresurada toma de decisiones:

“Veamos ahora el impacto de la emoción sobre las creencias cuando aquellas vienen mediadas por la recolección de información. Un mecanismo crucial es el de la urgencia. La preferencia por la acción rápida sobre la acción aplazada puede impedir que el agente recoja la cantidad de información que desde un punto de vista racional sería óptima. Por sí mismo este mecanismo no induce a creencias distorsionadas, pero sí a creencias de baja calidad. Y en cualquier caso puede, eso sí, impedir la corrección de las creencias. A menudo la distorsión y la urgencia coexisten. Estando enamorados vemos tanto la distorsión que muestra Stendhal, como la urgencia que describe el proverbio sobre el matrimonio apresurado. Si no hubiera sido por la urgencia, el agente habría reunido más información sobre la otra persona, y ello le habría dificultado sostener sus percepciones teñidas de rosa. La misma interacción entre distorsión y urgencia puede darse bajo el miedo o la ira.... Luego del 11 de septiembre de 2001 la emoción puede haber inducido tanto como exagerado la percepción del peligro e impedido reunir la información que hubiera dado lugar a una percepción más ajustada” (Elster, 2010; la traducción es nuestra).

La adopción de una determinada política o medida pública no está exenta de ser afectada por este tipo de mecanismos. Lo cierto es que dar espacio a una política de cultura ciudadana dentro de una política de seguridad ciudadana amplía las posibilidades y los niveles de impacto positivo en vez de restringirlos. Adoptarla no implica de ningún modo reemplazar los enfoques predominantes actuales, ni dejar de lado sus herramientas de seguimiento y control. Al contrario, la cultura ciudadana puede llegar a ser de gran utilidad para lograr más fácilmente los objetivos de la política de

---

<sup>6</sup> Al hacer este contraste, bien vale la pena aclarar que no pretendemos trivializar la eficacia de las acciones rápidas y contundentes para combatir la delincuencia, sino más bien señalar cómo, en medio de esta lógica de acción, la intervención de la cultura podría parecer inapropiada. Según se observará más adelante en este capítulo, consideramos que la intervención de la cultura en una política de seguridad no solo no es menor sino que su posibilidad de impacto no se limita al largo plazo; también puede tener resultados en el aquí y el ahora.

seguridad y, valiéndose de algunos de sus elementos, avanzar hacia otros de valor o relevancia civil y para la calidad de vida y el restablecimiento del tejido social.

El aporte más poderoso de una política de cultura ciudadana es sin duda la reconstrucción de la relación de corresponsabilidad entre la ciudadanía (entendida como la suma de los ciudadanos y sus organizaciones) y el Estado. Cuando el ciudadano se involucra activamente en las políticas de seguridad ciudadana, las posibilidades de dar solución a los problemas de seguridad se amplían notablemente: no solo se cuenta con un mayor número de mecanismos de transformación, sino con un mayor número de personas u organizaciones dispuestas a participar en su puesta en marcha.

### *Las ideas de cultura y educación ciudadana*

Poner de presente la articulación de los conceptos mismos de los que parte esta discusión, cultura ciudadana y seguridad, permite despejar algunas opiniones imprecisas o desviadas al respecto. Es necesario exponer a grandes rasgos qué es cultura ciudadana, y cuáles son sus mecanismos y objetivos principales. El término *cultura*, proveniente del latín *colere*, se comenzó a utilizar en la antigua Roma para hacer referencia a la actividad de cultivar la tierra. Cicerón decía también “cultura-animi” para referirse al cultivo del espíritu.<sup>7</sup> Ya hacia el siglo XVI, su uso entre escritores lo había llevado a vincularse con la idea de *cultivar al hombre* por medio de la educación, acepción que ha permanecido vigente hasta nuestros días.<sup>8</sup> Es precisamente esta relación entre cultura y educación la que explica hacia dónde se encamina una política de cultura ciudadana.

La educación ha sido una preocupación mayúscula para los filósofos desde la antigüedad. Basta mencionar que uno de los primeros textos legislativos de Occidente está dedicado primordialmente a la educación: Platón afirmaba en *Las Leyes* que es precisamente a través de la educación que los hombres aprenden a gobernarse a sí mismos y razonan acerca de lo que es mejor o peor para su comunidad. Cuando se ponen de acuerdo a este respecto nacen las leyes de una república (Platón, 1999).<sup>9</sup> John Dewey, siglos después, consideró que la educación era la mejor manera de realizar el potencial propio por el bien de la sociedad:

“[...] prepararlo para la vida futura significa darle control de sí mismo; significa entrenarlo de tal modo que cuente con el uso pleno e inmediato de todas sus capacidades [...] la educación es la regulación del proceso por el cual compartimos la conciencia social; y que el ajuste de la actividad individual sobre la

---

<sup>7</sup> En los *Discursos Tusculanos*, Cicerón afirmó “cultura autem animi philosophia est”, es decir, “la filosofía es el cultivo del espíritu”.

<sup>8</sup> Por supuesto, el concepto de cultura continuó enriqueciéndose y diversificándose en variados contextos y usos. Vale mencionar también, que hacia mediados del siglo XIX la cultura comenzó a ser entendida en conexión con el ethos, como el conjunto de costumbres colectivas, noción que ha sobrevivido hasta hoy.

<sup>9</sup> Ya en el siglo XVIII, Rousseau (1971) expresaba en el *Emilio* que la educación es fundamental para formar buenos ciudadanos, es decir, aquellos que actúan de forma buena y justa con el resto de la sociedad.

base de esta conciencia social es el único método seguro de reconstrucción social” (Dewey, 1897, 6 y 16; la traducción es nuestra).

En esta relación entre cultura y educación puede rastrearse también la relación entre varios conceptos afines: en primer lugar entre cultura y moral, que sería el aprendizaje de cómo gobernarse a sí mismo; segundo, de cultura y ley, relativo a los mecanismos con los que nos ponemos de acuerdo en lo que es mejor y peor; y que da paso a las leyes; y en tercer lugar, la relación entre cultura y ciudadanía, que ve la educación como algo fundamental para formar ciudadanos.<sup>10</sup> Para decirlo brevemente, el individuo se cultiva por medio de la educación, y a partir de esta comprende la importancia de la moral y la ley. Al entrelazar estos diferentes elementos, el concepto de cultura ciudadana comienza a materializarse.

### *Cultura ciudadana y su proyecto como política pública*

En términos generales, cultura ciudadana es la base conceptual o el enfoque de políticas públicas encaminadas a promover el bienestar de la ciudadanía y la democratización de las ciudades por medio de la transformación de los comportamientos de los ciudadanos.<sup>11</sup> Heredero de la cultura, este concepto supone que las acciones de los individuos vienen reguladas por tres mecanismos: la ley, que es la forma legítima de regularlos de manera explícita, libremente acordada y según procedimientos públicamente predefinidos, y que establece unos mínimos básicos para facilitar la convivencia y la coexistencia de diversas opciones morales y culturales; la moral, que son las normas socialmente aprendidas que el individuo ha interiorizado y por las que guía personalmente su acción; y la cultura, que son los aprendizajes apropiados por los grupos humanos tras siglos o décadas de prácticas compartidas que regulan las acciones del conjunto.<sup>12</sup>

Idealmente, un individuo puede regularse (y ser regulado) más fácilmente cuando lo que dictan estos tres mecanismos confluye. Sin embargo, lo que ellos dictan en nuestros contextos de interacción cotidiana no siempre coincide. Por ejemplo, aquello que nos ordena la ley puede diferir de lo que nos dice la conciencia, o aquello que nos dicta la conciencia puede ir en contravía de lo grupalmente aceptado. También

---

<sup>10</sup> Esta relación entre educación y ciudadanía se hace evidente desde los inicios mismos de la democracia moderna (con Thomas Jefferson particularmente). La idea de que todos los hombres tienen derecho a participar hizo de la educación algo esencial.

<sup>11</sup> Vale la pena señalar que, si bien el concepto de cultura cívica y el de cultura ciudadana pueden llegar a coincidir en algunos puntos, son esencialmente diferentes. Almond y Verba (1963) entienden el concepto de cultura cívica como un ejemplo de cultura política, el cual se refiere a “las orientaciones —actitudes— específicamente políticas hacia el sistema político y sus diversas partes, y las actitudes hacia el papel del yo en el sistema” (la traducción es nuestra). De acuerdo con la anterior definición, mientras cultura cívica es una categoría dentro de la cual podría llegar a estar la cultura ciudadana, este último concepto trasciende al primero.

<sup>12</sup> De acuerdo con la definición que hemos presentado aquí, moral y cultura comparten un mismo origen (normas sociales) pero se diferencian precisamente por el nivel en el que operan (individualmente en el primer caso; grupalmente en el segundo).

puede ocurrir que una misma persona pertenezca simultáneamente a un grupo que aprueba una norma social y a otro que la desaprueba (por ejemplo, a un grupo que está de acuerdo con fumar en espacios cerrados y otro que no).

Si bien este tipo de “desarmonías” tiene lugar siempre en algún grado en el funcionamiento práctico de estos mecanismos —generando por ejemplo lo que se conoce como *dilemas morales*—, el divorcio sistemático entre ley, moral y cultura puede afectar gravemente la convivencia, el tejido social e incluso la productividad de una sociedad.<sup>13</sup> En lo que tiene que ver con la seguridad y la convivencia, este divorcio interesa fundamentalmente en la medida en que hay aprobación moral y cultural de acciones ilegales, o bien, indiferencia o desaprobación cultural y moral hacia el cumplimiento de obligaciones legales. Por ejemplo, de acuerdo con la ley los ciudadanos estamos obligados a colaborar con la justicia y, particularmente, a denunciar los delitos. Sin embargo, en algunos medios culturales los criminales han logrado imponer la llamada *ley del silencio* (en Colombia, mediante la censura sistemática de quienes aportan información a las investigaciones, que se refleja en la expresión cultural “no sea sapo”, e igualmente, en Brasil, con la expresión “no sea dedo duro”), que eventualmente termina generando una norma social que contradice y en parte neutraliza la operación *de facto* de la norma legal, e implica costos enormes para la sociedad.<sup>14</sup> El reto más grande de una política de cultura ciudadana consiste en superar este divorcio sistemático.

Además del proyecto de armonizar ley, moral y cultura, una política de cultura ciudadana debe contribuir a la construcción y apropiación por parte de los ciudadanos de hábitos cívicos; es decir, hábitos en los que tenga una especial relevancia la preocupación por el otro, por el conciudadano. Una agenda de construcción de ciudadanía debe ayudarnos a ampliar el espectro de aquellos que nos preocupan.

### **Los tres sistemas reguladores y el divorcio entre ley, moral y cultura**

Para superar el divorcio entre ley, moral y cultura, una política de cultura ciudadana hace uso de las herramientas que los mecanismos reguladores ponen a disposición. El hecho de que un individuo esté regulado al mismo tiempo por la ley, la moral y la

---

<sup>13</sup> Uno de los hallazgos más sobresalientes de Douglas North (premio Nobel de economía en 1993) es la incidencia de la armonía entre reglas formales e informales sobre la productividad de las naciones (véase North, 1998).

<sup>14</sup> Otro ejemplo, mucho más grave, de divorcio de estos sistemas normativos, lo vemos al considerar que en la actualidad en todas las constituciones latinoamericanas se dice que un derecho fundamental es el derecho a la vida. Sin embargo, en nuestros países proliferan las organizaciones sociales (o grupos culturales) donde no solo se elimina la norma fundamental del respeto a la vida del otro, sino que además se hace necesario demostrar que “se es capaz” de quitarle la vida otra persona para pertenecer al grupo o para ser más respetado. No obstante, los anteriores ejemplos pueden entenderse también desde una perspectiva de divorcio entre moral y cultura: es posible que alguien termine aceptando las reglas del grupo, sea por temor, reconocimiento o vergüenza, aun cuando lo que dictan estas reglas vaya en contra de la propia conciencia (“prefiero no ser sapo aunque sé que estoy ocultando algo con lo que moralmente estoy en desacuerdo”).

cultura implica que él no solamente responde al poder coercitivo de la ley, sino que obedecerá mucho más contundentemente a sus propios principios y a la necesidad de cumplir con los de los demás (ver cuadro I.1). Al reconocer que los ciudadanos se rigen también por normas sociales y normas morales, una política de cultura ciudadana detecta poderosos mecanismos emocionales que impelen a la acción o la refrenan, y se vale de ellos para promover cambios culturales. Así por ejemplo, las personas pueden abstenerse de actuar de ciertas formas como respuesta a la vergüenza y la culpa y, correlativamente, encuentran poderosos incentivos en el deseo de reconocimiento social y la autogratificación por actuar de acuerdo con los propios principios.

**Cuadro I.1. Mecanismos de regulación del comportamiento**

<i>NORMAS LEGALES</i>	<i>NORMAS MORALES</i>	<i>NORMAS SOCIALES</i>
Admiración o respeto por la ley (o reconocimiento de la importancia de cumplirla)	Autogratificación de la conciencia (paz con la propia conciencia)	Admiración y reconocimiento social (confianza - reputación)
Temor a la sanción legal	Temor a la culpa	Temor a la vergüenza o al rechazo social

*Fuente: desarrollo de Antanas Mockus, Corpovisionarios*

Durante años hemos venido utilizado y enriqueciendo este esquema general sobre la relación entre las emociones y el comportamiento según normas en los ciudadanos. Las columnas enmarcan los tres sistemas reguladores (ley, moral y cultura), mientras que los mecanismos de motivación del comportamiento se despliegan en las dos filas, según sean positivos (arriba), o se asocien a razones negativas o castigos (abajo). El eje de la propuesta conceptual de Mockus, al proponernos ver en su conjunto los tres sistemas reguladores, es mostrar que los seres humanos no obedecemos a un solo sistema de regulación sino a la interacción de tres sistemas que pueden ser armónicos o generar complejos choques.

Ahora bien, cuando se piensa en corregir o contener comportamientos que afectan la vida y la integridad de los ciudadanos (como los delitos) usualmente se piensa solo en la casilla del temor a la sanción legal. La propuesta del enfoque de cultura ciudadana es ampliar el repertorio de regulaciones que pueden ser objeto de políticas públicas y reconocer, como se verá en los capítulos siguientes, que la gran mayoría de transformaciones sustantivas en el comportamiento se da en el terreno cultural o en la dimensión social.

Apelar a un panorama más amplio de emociones (positivas y negativas) para transformar el comportamiento de los ciudadanos permite comprender las desarmonías entre los mecanismos y constituye así mismo una poderosa herramienta para co-



menzar a transformarlos y alcanzar de modo más profundo y sostenido los objetivos de una política de seguridad y convivencia de amplio espectro. La experiencia de Bogotá durante la administración de Antanas Mockus, que se aborda en el siguiente capítulo, es un excelente ejemplo de ello. Su diseño de políticas dio prueba de cómo es posible desarrollar un mayor respeto a las normas por parte de la ciudadanía sin apelar exclusivamente al castigo, y de cómo los individuos pueden transformar prácticas culturalmente aceptadas y problemáticas por la vía de la persuasión. Todo ello fue posible gracias al desarrollo de una agenda pedagógica que trabajó para que la cultura y la moralidad de la gente interiorizara normas previamente inexistentes, o reincorporara otras ya perdidas.

En 1994 Bogotá se enfrentaba a un caos vehicular enorme, y a la falta de infraestructura vial se sumaba el problema del mal comportamiento de los ciudadanos, tanto peatones como conductores. Era frecuente ver a algún conductor desesperado en medio de un estancamiento vehicular, gritando “¿dónde está la policía?”, entidad que se abstenía de sancionar a los peatones que obstaculizaban la vía o hacían permanentemente cruces imprudentes; pero nadie podía realmente culparlos, ya que los automóviles invadían a su vez las aceras destinadas a ellos. Para hacer visible el papel decisivo de la ciudadanía en la consecución de un orden mejor, la alcaldía entregó a los ciudadanos 350.000 tarjetas con un signo de aprobación por una cara y con uno de desaprobación por la otra. La idea era que los ciudadanos hicieran el ejercicio de ayudar a regular el tráfico mostrando su rechazo, o bien su reconocimiento positivo de los diversos comportamientos de los demás.

Otro ejemplo fue la estrategia<sup>15</sup> aplicada a la violación del paso peatonal. Este era un aspecto crítico en la movilidad; la realidad del problema vehicular era que muchos ciudadanos no usaban los pasos peatonales y, a su vez, muchos conductores se estacionaban en los espacios peatonales obstaculizando la circulación y poniendo en peligro la vida; lo que, entre otras cosas, es un signo de irrespeto recíproco entre el peatón y el conductor. La administración de Bogotá concluyó que esta situación ameritaba una intervención de cultura ciudadana para promover el respeto y la seguridad de la vida de los ciudadanos en ambos espacios de circulación.

Ahora bien, la discusión tradicional sobre el respeto de normas hubiera llevado rápidamente a concluir que era necesario aumentar la capacidad policial de imponer sanciones; sin embargo los policías de tránsito no eran respetados, en buena medida porque existía una alta percepción de corrupción que los había desacreditado. En un ejercicio que retó a la ciudadanía, el alcalde reemplazó entonces a los policías por mimos en

---

<sup>15</sup> *Los problemas de movilidad y accidentalidad vial suelen no tenerse en cuenta dentro de las problemáticas de seguridad ciudadana. No obstante, en Bogotá el tema fue abordado entonces con considerable impacto positivo como un problema de seguridad que debía ser atendido por las instituciones locales de seguridad y justicia. Más adelante, en el capítulo 6, se mostrará una serie de acercamientos a las conductas imprudentes o inseguras de las personas desde contextos industriales y viales que tienen mucho que aportar a la reflexión sobre la seguridad ciudadana en general.*

cuarenta puntos de alto tráfico de la ciudad. La discusión se centró rápidamente en la pregunta sobre cuál sería la efectividad de los mimos —si es que tendrían alguna— al carecer por completo de capacidad de poner multas. Sorprendentemente, los mimos regularon mejor el tráfico que la policía de tránsito. El mimo no podía sancionar legalmente, pero podía generar vergüenza al ridiculizar a quien no respetaba una norma —lo cual probó reiteradamente que la gente no solo responde al castigo—. Además, incorporaba una serie de estrategias gestuales para explicar las normas, y generaba de ese modo sentimientos de simpatía respecto de su sentido general en pro de la vida y la convivencia. Personificando y haciendo caricaturas de la imprudencia, el mimo llevaba a la ciudadanía a reflexionar sobre por qué es mejor usar el cruce peatonal y por qué los conductores deben respetarlo. El ejercicio funcionó tan bien que luego se multiplicó a cuatrocientos mimos, y fue la puerta de entrada para la eliminación de la policía de tránsito desacreditada (que luego sería reemplazada por una nueva fuerza policial con capacitación muy específica en la interacción con ciudadanos).<sup>16</sup>

## 2. Una revisión de la noción actual de seguridad

Responder a la pregunta planteada sobre la relación entre una política de seguridad ciudadana y una política de cultura ciudadana requiere, así mismo, una breve revisión del sentido de la palabra *seguridad*, ya que puede darnos luces acerca de la manera en que el concepto fue modelado desde sus inicios y cómo su comprensión en la actualidad puede afectar la manera en que se entienden las políticas.

Por lo general, *seguridad* se entiende como estar protegido, libre de peligro, y el concepto está relacionado también con la emoción de estar seguro, en un lugar estable.<sup>17</sup> En este sentido, no es una sorpresa que las políticas de seguridad se articulen normalmente a partir de la necesidad de reducir o mantener al margen las situaciones que involucran peligro o que pueden generar la sensación de inestabilidad o riesgo. En la práctica, esto generalmente se traduce en una relación paternalista entre Estado y ciudadanía, en la que el primero debe (y de hecho se compromete constitucionalmente) a garantizar la seguridad de la segunda, mientras ésta se desentiende parcial o totalmente de participar en la provisión de su propia seguridad. En medio de esta interacción entre un Estado que vigila y un ciudadano que no se da por

---

<sup>16</sup> El Capítulo 2 desarrolla con más detalle los resultados y la implicación objetiva que tuvo la ejecución de estas políticas de construcción de ciudadanía en Bogotá. El Capítulo 5, por su parte, caracteriza brevemente este cambio de enfoque que se dio en las fuerzas policiales durante la administración de Mockus para acercar a la ciudadanía con las instituciones estatales y civiles.

<sup>17</sup> Cabe mencionar que, tanto en la lengua castellana como en la inglesa, *seguridad* tiene una misma raíz latina, *securitas* (a salvo de peligro). El Oxford American Writer's Thesaurus, relaciona los usos contemporáneos del término *seguridad* principalmente con *estabilidad*, *garantía* y *defensa*, el *aplomo* y la *certidumbre*. Un concepto positivo, basado por ejemplo en el *mutuo cuidado*, y en el *cuidado de sí* de los ciudadanos, está por entero ausente de la reflexión actual e incluso del *saber popular*, a juzgar por las acepciones del uso del término que enumera Wikipedia, ([en.wikipedia.org](http://en.wikipedia.org)), que coinciden y refuerzan el carácter defensivo frente a diversos tipos de amenazas. Es en esta omisión donde la cultura ciudadana encuentra uno de los nichos de desarrollo de propuestas alternativas.

aludido en su impacto sobre el bienestar común, como hemos dicho, desaparece el concepto de corresponsabilidad.<sup>18</sup>

Dentro de esta lógica, encontramos que las políticas públicas de seguridad se han basado habitualmente en una de dos visiones para afrontar los problemas de seguridad. Si se nos permite hacer una simplificación, los denominaremos en adelante “coercitivo” y “económico”. El primero es una concepción que implica comúnmente la aplicación de penas cada vez más fuertes (o penas bajas pero más recurrentes) y el aumento del pie de fuerza, de forma que los criminales, o cualquiera que contemple incurrir en este tipo de conductas, sean disuadidos de llevarlas a cabo. El segundo supone una alta intervención del Estado en programas de asistencia social para controlar los fenómenos de violencia<sup>19</sup>, de manera que la población, al tener mayor bienestar, tenga menos (o no tenga) incentivos para incurrir en comportamientos que vayan en contravía de la seguridad.

Ambos enfoques consideran que existen ciertas variables externas a las personas que *determinan* su comportamiento, y así, suponen que las personas están condicionadas a comportarse de acuerdo con su situación de contexto. En un caso se piensa que, en ausencia de vigilancia o sin la amenaza de castigo, las personas tendrán la tendencia a comportarse mal; y, por el otro lado, se asume que las personas, al estar inmersas en situaciones de precariedad económica, tendrán la tendencia a irrespetar las leyes o cometer delitos.

Más adelante abordaremos los problemas que entraña cada enfoque. Por ahora quisiéramos ubicar la propuesta de cultura ciudadana que se pone en contraste con ellos. En lugar de buscar *fuera* de las personas las variables que explican su comportamiento, esta propuesta observa lo que ocurre en el interior del individuo mismo, tanto en su universo moral como en sus patrones y mecanismos de regulación social. Es por esto que, en el caso particular de las preocupaciones sobre la violencia y la delincuencia en nuestras ciudades, nos preguntaremos a lo largo de este libro por las justificaciones morales y culturales que se dan en las personas, y por la validación y aprobación cultural, en lugar de intentar explicar estos fenómenos por elementos que afectan desde fuera al individuo. Consideramos que los planteamientos deterministas fallan en la medida en que pretenden “dar cuenta” del comportamiento de las personas utilizando puras variables de contexto que anulan la libertad y la capacidad

---

<sup>18</sup> Si bien existen algunos casos en los que la ciudadanía efectivamente se ha corresponsabilizado en la provisión de su propia seguridad, como en el caso de los guardias privados o las asociaciones de vecinos, la corresponsabilidad dentro de un enfoque de cultura ciudadana consiste no solo en la disposición a defenderse por cuenta propia dentro de un marco legal, sino primordialmente en la disposición a transformar los comportamientos propios y de otros (por medio de acciones, de promoción de políticas, etc.) de manera que haya un impacto favorable en la seguridad de la comunidad en su conjunto.

10 <sup>19</sup> Programas que deberían emprenderse por sí mismos, en cualquier caso, no como herramientas de pacificación social, muchas veces responden a derechos fundamentales y a la satisfacción de necesidades básicas.

de decidir de las personas. Además, como veremos más adelante, desvían la discusión lejos de la mayor prioridad: los individuos y sus formas de relacionarse entre sí y con las instituciones.

Si bien existen posiciones que toman elementos de uno y otro determinismo, puede decirse que estas posturas dominantes, por lo general excluyentes entre sí, colman prácticamente el espectro de la discusión acerca de las políticas públicas de seguridad. Sin embargo, más allá de la tensión entre ambas, su validez rara vez es puesta en cuestión por parte de los estados. En otras palabras, por fuera de la discusión acerca de cuál de estos dos determinismos debe predominar; no se formula la pregunta de si efectivamente ellos agotan la explicación sobre los comportamientos reales y potenciales de las personas en contextos concretos.

Las posturas *deterministas*, aunque han sido revaluadas desde varios enfoques académicos<sup>20</sup>, suelen tener un asidero importante principalmente en los espacios de retórica política al que pertenecen los gobernantes, que son en últimas quienes toman las decisiones en las ciudades. Por ello la necesidad de poner de relieve los peligros de estas aproximaciones y los costos que ellas generan, bajo la expectativa de resolver los problemas de seguridad invirtiendo cuantiosos recursos en esquemas estrictamente basados en el aumento bruto de la capacidad de control y vigilancia.

### **Sobre el determinismo coercitivo**

Bajo el determinismo coercitivo (identificado muchas veces con políticas “de derecha”) las políticas públicas de seguridad se basan en la idea de que el Estado –solo- debe garantizar la seguridad de los ciudadanos por medio de su capacidad de regulación sancionatoria y coercitiva. Se espera que tras la implementación de una política correspondiente, después de un tiempo prudente los fenómenos de inseguridad, representados en las tasas de homicidios y de crímenes comunes, se reduzcan.

Retomando las premisas de este planteamiento, muchas ciudades latinoamericanas se han embarcado en costosos esfuerzos para aumentar su capacidad de vigilancia y control, muchas veces sin tener el éxito esperado. Un ejemplo claro de cómo opera esta aproximación puede apreciarse en los discursos que suelen darse en muchas de nuestras ciudades antes de las elecciones de gobernantes locales y nacionales. No es fácil encontrar un país o una ciudad en América Latina donde no se prometa aumentar el pie de fuerza como uno de los principales elementos de las políticas de seguridad. Una vez nombrados, los gobernantes hacen todo lo posible por cumplir las promesas de campaña y en la mayoría de los casos estos esfuerzos (que han representado significativas inversiones del presupuesto, que generalmente es escaso) no han producido

---

<sup>20</sup> No pretendemos aquí demostrar con un ejercicio matemático la debilidad de estas posturas deterministas. Los lectores podrán encontrar un gran cuerpo de trabajos al respecto. Nuestro interés principal es describir la existencia de estas formas de razonar principalmente entre administradores públicos y dirigentes políticos.

reducciones significativas del crimen y la violencia. Realizando una correlación simple<sup>21</sup> es posible verificar rápidamente que por lo menos no existe una relación “necesaria” o absoluta entre el número de policías de una ciudad y sus tasas de criminalidad y violencia. Hemos encontrado que, en 2007 por ejemplo, el número de policías por cien mil habitantes (CH) en Caracas era de 318, mientras que en Bogotá era de apenas 147. De acuerdo con el enfoque determinista coercitivo, se esperaría que la tasa de homicidios de la capital venezolana fuera sensiblemente menor que la de la colombiana; si hay más policías custodiando las calles debería haber un menor número de homicidios. Pero la tasa de homicidios de ese año en Caracas fue de 130<sup>22</sup> HCH, mientras que en Bogotá fue de 20 HCH. ¿Cómo explicar que teniendo más del doble del pie de fuerza, Caracas tenga una tasa de homicidios casi siete veces mayor a la de Bogotá? Desde luego, aspectos como la calidad de la policía y la gerencia y los planes de trabajo cobran vital importancia. Del mismo modo, aspectos como la relación de la policía<sup>23</sup> con los ciudadanos deben tenerse también en cuenta. En cualquier caso, es evidente que el pie de fuerza no puede ser el elemento exclusivo de la discusión.

**Cuadro 1.2. Tasa de policías por CH, comparativo de nueve ciudades**

Ciudad	Tasa de policías*
México DF	868
Montevideo	646
Nueva York	552
Madrid	360
Caracas	318
São Paulo	310
La Paz	287
Belo Horizonte	259
Bogotá	147

\* Las cifras corresponden a 2007. Para Nueva York y Caracas son tomadas del Instituto Civalva; para São Paulo y Belo Horizonte, del Órgãos Estaduais de Segurança Pública y Secretaria de Seguridad Pública. Las de Montevideo, Madrid y La Paz se toman del texto de Hugo Acero (2008). En adelante se abreviarán siempre las tasas usando la sigla CH; y en particular CCH, para Casos por Cien mil Habitantes y HCH para Homicidios por Cien mil Habitantes.

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes oficiales de cada país

<sup>21</sup> Desde luego las correlaciones simples suelen ser problemáticas y no pretendemos argumentar sobre la efectividad de un determinado enfoque con este método. Lo que sí nos permite mostrar el ejercicio es que no existe una relación evidentemente necesaria entre el pie de fuerza y la protección de la vida de los ciudadanos. Por supuesto, el problema de la seguridad es mucho más complejo.

<sup>22</sup> Este no es un resultado aislado. En los últimos 10 años Caracas ha sido sistemáticamente más violenta que Bogotá.

<sup>23</sup> Un ejemplo es el caso de México D.F., que según el cuadro 1.2 tiene la densidad de policías más alta; no obstante, como se verá más adelante en el capítulo 5, también es la ciudad con la confianza

Ahora bien, el problema no se limita a América Latina. La reducción de los índices de criminalidad en Estados Unidos durante los años noventa, después de un dramático ascenso desde mediados de los ochenta hasta 1991, también da unos buenos ejemplos al respecto. San Diego y Nueva York fueron las dos ciudades con mayor reducción de índices de criminalidad (mayor al 40%). Sin embargo, mientras en Nueva York el aumento del número de policías per cápita fue de un 18%, en San Diego solo creció un 1%. Al mismo tiempo, en Dallas la reducción de los índices de criminalidad alcanzó un 39%, a pesar de que el pie de fuerza per cápita disminuyó en cerca del 3%. En Seattle, la reducción fue de cerca del 18%, pero también disminuyó el número de oficiales per cápita (en un 6%).<sup>24</sup> La correlación exclusiva entre criminalidad y aumento de pie de fuerza es aquí, una vez más, deficiente.

Es posible realizar un ejercicio similar con otros aspectos de las políticas de seguridad que proponen resolver los problemas bajo aproximaciones estrictamente coercitivas y de vigilancia. Temas como el aumento de cámaras de vigilancia o el aumento de penas suelen generar expectativas similares sin verificarse en rigor su efectividad.

### **El determinismo económico**

Este segundo tipo de determinismo, identificado en ocasiones con posturas “de izquierda”, supone que los fenómenos de inseguridad son consecuencia directa de problemas estructurales como la pobreza y la inequidad. Desde este enfoque, la solución a los problemas de inseguridad consiste en aumentar el bienestar de las comunidades (por lo general por medio de programas de asistencia y bienestar social), de manera que se reduzcan o compensen significativamente los incentivos para involucrarse en conductas delictivas. Según este enfoque, una sociedad con mayor acceso al bienestar debería tener entonces menores índices de criminalidad, mientras que en una sociedad con bajos niveles de bienestar ellos se harían críticos. Sin embargo, la revisión de algunos casos concretos sugiere de nuevo que estos resultados no se dan tan claramente.

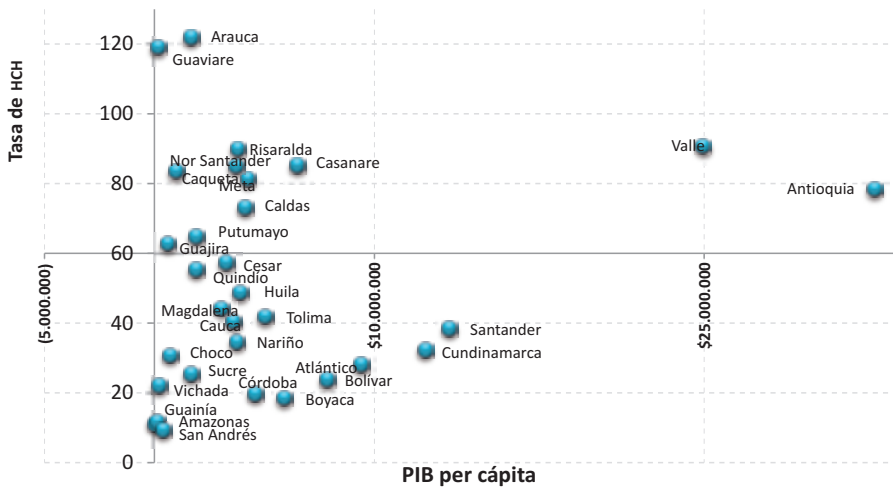
En la misma dirección, hemos realizado un ejercicio simple para contrastar en regiones de Colombia la relación entre el homicidio y el PIB per cápita de los departamentos en que se divide el territorio. Hemos recogido la información de ocho años, buscando hacer más estable la comparación, toda vez que tomar la información de un solo año podría ocultar fenómenos contingentes que, aunque desaparecen, afectan totalmente la dinámica del departamento. Hemos tomado entonces las tasas de homicidio y los datos del PIB per cápita y hemos realizado un cruce de los promedios del período 2000-2007 (ver gráfico 1.1).

---

*más baja en la policía. Valdría la pena preguntarse entonces ¿de qué nos sirve una policía gigantesca en la cual los ciudadanos no confían? Sobre este tema particular se encuentra trabajando el actual gobierno de Marcelo Ebrard en la Ciudad de México; en mejorar la confianza en la policía y en mejorar la relación y la cooperación de esta con los ciudadanos.*

<sup>24</sup> Eck, J. y Maguire, E. 2000. En este mismo estudio no se logra encontrar una razón concluyente para atribuir la dramática reducción de tasas de criminalidad al uso de una política estrictamente coercitiva.

**Gráfico I.1. Tasa de homicidios vs. PIB per cápita, 2000-2007**  
(En pesos colombianos y HCH)



Fuente: análisis de Corpovisionarios

Vemos cómo departamentos pobres, de acuerdo con el PIB per cápita (como lo son Chocó o Amazonas) presentan tasas de homicidio bajas comparadas con el resto de departamentos. De acuerdo con la lógica del determinismo económico<sup>25</sup>, estas regiones deberían tener los más altos índices de homicidios del país. Sin embargo, sus tasas de homicidios se encuentran considerablemente por debajo del promedio nacional, y de hecho se encuentran entre las más bajas del país. En contraste, algunos departamentos con mayor PIB per cápita en Colombia, como Antioquia y Valle, tienen dos de los promedios de tasas de homicidio más altos<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Valga de nuevo la aclaración sobre lo que pretendemos con este ejercicio de contraste: se busca relativizar esquemas que entre los responsables de las políticas de seguridad en la región latinoamericana resultan recurrentes, de mucho rendimiento político pero no necesariamente eficaces.

<sup>26</sup> Otro enfoque para este punto consiste en relacionar los lugares donde efectivamente viven los autores de delitos de alta connotación social y las condiciones socio-económicas de dichos lugares. En otras palabras, los autores de delitos podrían desplazarse para cometerlos en zonas más prósperas. Sin embargo, habría que problematizar aún más esta relación, pues como lo muestran algunos análisis realizados sobre este particular, la criminalidad no necesariamente recae siempre en personas de origen económico precario. En un artículo del sociólogo Carlos Miguel Ortiz Sarmiento que analiza los orígenes socio-económicos de los sicarios de la ciudad de Medellín, se demuestra que aquellos tienen su origen en todos los estratos socio-económicos, y que la explicación netamente económica se queda corta para dar cuenta de la existencia de organizaciones que promueven el sicariato en Medellín (ver Ortiz Sarmiento, 1991). En la misma línea de argumentación se pueden encontrar—con matizadas diferencias— argumentos similares en los trabajos de reconocidos expertos que han analizado el fenómeno del narcotráfico como Francisco Thoumi o Gustavo Duncan, quienes, con evidencias, problematizan la relación que a veces se presenta como necesaria entre factores económicos, criminalidad y violencia: “El dinero no lo es todo cuando se trata de explicar fenómenos

Pero la pretensión de enfrentar los problemas de seguridad de una ciudad por medio del aumento del bienestar de sus ciudadanos no solo es problemática por cuenta de la baja correlación entre los factores económicos y el respeto a la vida, sino también porque convierte a las políticas sociales en meras subsidiarias. Una política de bienestar no puede estar sujeta a un objetivo diferente al de aumentar el bienestar de la ciudadanía precisamente, si bien es posible que de ella se deriven resultados en seguridad. En otras palabras, el éxito de una política tal no puede estar mediado por la mejora de los índices de seguridad de la comunidad donde se aplica. El bienestar de la sociedad es uno de los propósitos fundamentales de los estados y su consecución no tiene por qué supeditarse a ningún objetivo ulterior. La lucha contra la pobreza debe ser un objetivo *en sí* de los estados, porque resulta indignante que una persona se muera de hambre y no porque se calcule que esta acción mejorará la seguridad. Los resultados favorables en seguridad derivados de una política de bienestar deben entenderse entonces como un subproducto, al mismo tiempo que los resultados en seguridad deben depender principalmente de las políticas de seguridad ciudadana.<sup>27</sup>

Según puede observarse, no existe necesariamente una relación absoluta entre los efectos previstos por los enfoques planteados (coercitivo y económico) y su impacto en los fenómenos de seguridad. Bien puede ocurrir que este impacto real difiera o que incluso contradiga los efectos que estos determinismos suponen, y resultados similares en seguridad pueden presentarse en lugares que aplican políticas de seguridad distintas. Lo que esto sugiere es que el impacto de una política de seguridad, más que el resultado de la implementación de un único enfoque, es la consecuencia de una suma de diversas medidas y circunstancias complementarias (*integrales*, las llamaremos más adelante, en el capítulo 5) que van mucho más allá de los enfoques descritos.<sup>28</sup>

### 3. Seguridad y cultura ciudadana

Recorrido este camino, podemos ahora abordar la pregunta acerca de la relación entre seguridad y cultura ciudadana desde una perspectiva renovada, y en particular, mostrar los beneficios que puede tener una política de cultura ciudadana en la transformación del comportamiento de los ciudadanos y cómo puede llegar a tener impacto en la seguridad de las ciudades.

Al contrario de lo que se sostiene desde los dos enfoques de seguridad predominantes en la actualidad, seguridad y cultura ciudadana se relacionan tanto directa

---

*y transformaciones sociales tan complejas. Existen razones más de fondo que la simple codicia o las economías de guerra, que explican por qué no es posible alcanzar una paz definitiva” (p. 1). Ver Duncan, (2009). Ver también, Thoumi (2002).*

<sup>27</sup> *Al restringir los resultados de una política de bienestar al bienestar mismo de la sociedad no queremos decir que obtener resultados positivos en seguridad a través de ella sea indeseable. De hecho, la seguridad de una comunidad hace parte también de su bienestar. Adicionalmente, los logros en seguridad bajo una política de bienestar, aunque subproductos, pueden dar luces acerca de las políticas de seguridad mismas.*

<sup>28</sup> *Eck y Maguire (2000) revisan este tema con mayor detalle para el caso de los Estados Unidos.*



como indirectamente. Lo primero porque, al igual que las políticas de seguridad convencionales, esta tiene la pretensión de regular los comportamientos de los ciudadanos de manera que pueda intervenir directamente en los problemas de seguridad de las comunidades. Sin embargo, a diferencia de estos enfoques, que se valen primordialmente de la ley y sus mecanismos formales de aplicación, ella contempla que un individuo se regula por una triada de mecanismos (ley, moral y cultura) y en consecuencia, como se explicó, responde al reconocimiento o a la vergüenza, o a la culpa o la propia satisfacción.

Considerar al individuo como un sujeto capaz de autorregularse y ser regulado no solo permite avanzar en una agenda de transformación cultural sino que también —y, tal vez por lo mismo— posibilita un margen de acción mucho más amplio sobre la seguridad de las ciudades que otros enfoques. Algunas medidas tomadas en Bogotá durante la administración Mockus son un claro ejemplo de cómo una política de cultura ciudadana puede tener impacto en la situación de seguridad de las ciudades. Por medio de programas como Vida Sagrada (que promovía el respeto a la vida humana con el propósito de reducir la validación social de la violencia), Plan Desarme (que tenía como objetivo disminuir la validación social de la justicia por mano propia), Vacuna contra la violencia (desarrollado a partir del hallazgo de que gran parte de la violencia en la ciudad tenía un origen en la violencia intrafamiliar), y otros tantos, se alcanzaron resultados sobresalientes, de los cuales cabe resaltar la reducción de la tasa de homicidios de 80 HCH (en 1993) a 18 HCH (en 2006).<sup>29</sup>

En cuanto se refiere a la relación indirecta entre ambas, hay que decir que si bien no todos los aspectos de esta política están encaminados a obtener resultados en seguridad, cuando se trabaja sobre ello es posible incidir en la seguridad paralelamente. Así por ejemplo, al promover la recuperación del espacio público para propiciar un escenario de convivencia, confianza y respeto entre ciudadanos, es posible obtener asimismo una mejora en la situación de seguridad allí donde el espacio público es recuperado. Otro caso claro es el desarrollo de una intensa política educativa y cultural, con la que se puede contribuir a aumentar el universo simbólico y la capacidad de representación y diálogo de los ciudadanos, todas ellas propicias para que los conflictos entre ciudadanos se diriman con respeto y civilidad.

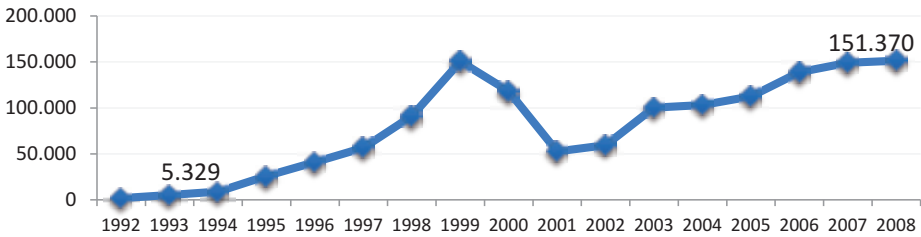
Sobre este último punto en especial debemos plantear que uno de los asuntos pendientes al analizar la reducción de homicidios en Bogotá es estudiar de cerca el impacto que tuvo sobre los temas de seguridad ciudadana el significativo aumento de la inversión en los sectores de cultura y educación. Entre 1993 y 1997 Bogotá mul-

---

<sup>29</sup> Cabe aclarar que durante este periodo Bogotá no tuvo un aumento de pie de fuerza. Todos estos programas se basaron en la filosofía de cultura ciudadana según la cual, si hay violencia y crimen, es posible que existan elementos culturales que la estén validando y reforzando y así, para transformar esa situación, es necesario intervenir la cultura (es decir, aumentar la desaprobación moral y social de ciertas prácticas).

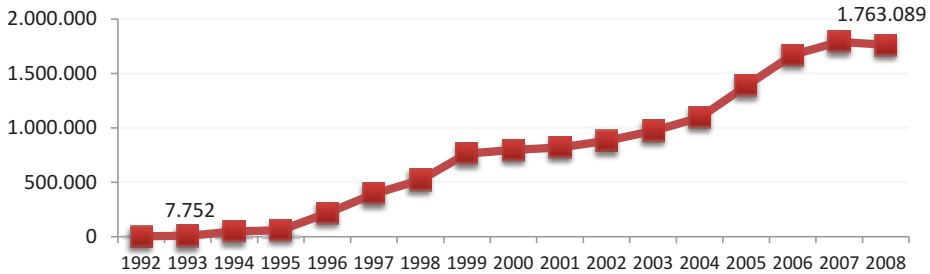
tipicó once veces su presupuesto para el sector cultura; y 51 veces el presupuesto destinado al sector educativo del Distrito, como se aprecia en los siguientes gráficos.

**Gráfico 1.2. Ejecución presupuestal de la inversión directa distrital en el sector Cultura y Recreación, Bogotá, 1992-2008**  
(En millones de pesos corrientes)



Fuente: datos suministrados por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2009

**Gráfico 1.3. Ejecución presupuestal de la inversión directa distrital en el sector Educación, Bogotá, 1992-2008**  
(En millones de pesos corrientes)



Fuente: datos suministrados por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, 2009

En este punto muy bien podría argumentarse —como sugerimos respecto de los determinismos de derecha e izquierda— que es apresurado asignar este impacto favorable sobre los fenómenos de seguridad exclusivamente a una política de cultura ciudadana. Al respecto vale la pena hacer un par de consideraciones: en primer lugar, puede hablarse de un impacto positivo comparativamente frente a otras políticas porque el cambio en la tendencia de las tasas de criminalidad (homicidios y agresiones) después de la aplicación de una política de cultura ciudadana, según lo sugiere el caso de Bogotá, es considerablemente más marcado que el que prometen aquellas, pero también mayor que el de otras ciudades de condiciones similares que no aplicaron una política de este tipo en un lapso de tiempo similar.

En segundo lugar, y más importante aún, es el hecho de que una política de cultura ciudadana no es determinista; en otras palabras, no presume ser la única manera de

lograr impacto en la seguridad y la convivencia en las ciudades, e invita a sumar los posibles esfuerzos que lleguen desde otras perspectivas para aumentar el margen de acción sobre los fenómenos de seguridad. De hecho, muy al contrario de los enfoques conductistas o deterministas, la idea del presente enfoque es devolverle la autonomía moral al individuo y *corresponsabilizarlo*, de manera que la seguridad se convierta en un bien público que es al mismo tiempo provisto por el Estado y construido por la ciudadanía. Una política de cultura ciudadana precisamente considera que la tolerancia y la aprobación cultural de ciertos comportamientos y actitudes generan condiciones de posibilidad para la violencia; y correlativamente, que una transformación de dichas actitudes y comportamientos puede redundar en condiciones de posibilidad favorables a la convivencia.<sup>30</sup> En este planteamiento no se excluye la necesidad de una adecuada operación de las instituciones de seguridad y justicia (jueces, policía y sistema carcelario) ni del ejercicio legítimo de la fuerza por parte del Estado; pero, no obstante, como se verá en el capítulo 5, la operación de las instituciones de seguridad y justicia se debe dar en términos consistentes con el Estado de Derecho. De no ser así, se deteriora el sentido y el espíritu mismo de su existencia. En realidad, la acción de las instituciones tiene o debe tener en todos sus niveles un carácter formativo, en la medida en que su acción ejemplifica un proyecto de sociedad.

En el apartado siguiente se precisará, mediante una tabla test (cuadro 1.3) cuáles son aquellas condiciones de posibilidad que bajo una política de cultura ciudadana podrían llevar a que en una ciudad se presenten escenarios de violencia, o por el contrario de convivencia.

### ***La cultura ciudadana como parámetro para establecer condiciones de posibilidad***

Hasta aquí resulta claro que no se pretende hacer de la cultura ciudadana la única forma de explicar la ocurrencia de violencia o las situaciones de seguridad ciudadana favorables, pero reconocemos también que nuestras investigaciones nos han llevado a concebir la cultura como la dimensión sobre la cual se cimienta la posibilidad de una vida en comunidad con ausencia de violencia. Planteado de otra forma: la cultura ciudadana no es suficiente para garantizar la seguridad ciudadana pero sí es absolutamente necesaria para concebirla.

A continuación exponemos, para terminar, algunas dimensiones de la cultura ciudadana que, según hemos hallado, están estrechamente ligadas con la consecución de bue-

---

<sup>30</sup> *Condiciones que en el capítulo 3 se denominarán factores comportamentales y actitudinales (FCA). Las transformaciones experimentadas por Bogotá en los últimos catorce años han llamado la atención de los gobiernos locales y organismos internacionales en tomo a la capacidad que tiene un gobierno de ciudad de promover con éxito cambios en ciertos comportamientos, actitudes y percepciones de los ciudadanos mediante acciones sobre la cultura y no sólo sobre la ley y sus mecanismos de aplicación. No obstante, la experiencia ha mostrado que aún no existe una conciencia real en las administraciones locales de América Latina sobre el papel decisivo de la cultura y la generación de corresponsabilidad en la ciudadanía en la solución de los problemas de convivencia.*

nos índices de convivencia y también, cuando reflejan índices inversos, con la presencia de la violencia en las ciudades. Se trata en todos los casos de atributos culturales que constituyen las que hemos denominado *condiciones de posibilidad*; algunos se relacionan directamente con la existencia de violencia, otros con la convivencia. Estos atributos serán analizados como indicadores a lo largo del libro, mediante la Encuesta de Cultura Ciudadana (ECC) y otras herramientas cuantitativas para el caso de las ciudades latinoamericanas estudiadas: Bogotá, Medellín, México D.F., Belo Horizonte, Monterrey, La Paz, Quito y Caracas. Sin embargo, antes de observar su comportamiento como indicadores, explicaremos lo que entendemos por cada uno de ellos:

- a. *Tolerancia positiva* (pluralismo): es la aceptación de las personas diferentes y la ausencia de rechazo a personas con características morales y culturales distintas a las propias, pero compatibles con un proyecto democrático: personas de región distinta a la propia, de otra nacionalidad, de color de piel distinto, o religión distinta, homosexuales, etc. La tolerancia positiva no se traduce necesariamente en una coincidencia moral con el otro, sino en el respeto de sus opciones o condiciones de origen.
- b. *Tolerancia negativa*: es la aprobación ciudadana de personas o grupos que con su actuar deterioran la convivencia y atentan contra los derechos de los demás; es decir, es no rechazar o desaprobar, por ejemplo, a grupos ilegales como los narcotraficantes, guerrilleros, paramilitares o personas reconocidas como corruptas.
- c. *Justificaciones para violar la ley*: son las justificaciones cultural y moralmente aceptadas como válidas para infringir la ley o cometer delitos. Se indaga con este indicador en qué casos considera la gente tolerable violar las normas vigentes.
- d. *Justificaciones para el uso de la violencia*: como el anterior; este ítem mide la aprobación cultural y moral, pero en este caso para el uso de la violencia. Se indaga en qué casos considera la gente tolerable o justificable agredir a otros.
- e. *Capacidad de regulación*: es la disposición de los ciudadanos a corregir a otras personas si cometen faltas menores en la interacción cotidiana. Se dice que existe alta disposición a regular cuando se encuentra un gran grupo de personas con disposición a llamar la atención a otras si ven que incurrir en comportamientos imprudentes o nocivos para la convivencia.
- f. *Disposición a ser regulado*: es la disposición inversa a la anterior; en este caso, lo que se indaga es qué tan dispuesto está el ciudadano a que otras personas le llamen la atención si llegara a cometer alguna falta, es decir, la actitud o la apertura para dejarse corregir respetuosamente por otros.
- g. *Confianza interpersonal*: indica qué tanta confianza tienen las personas en los desconocidos de su ciudad.
- h. *Confianza institucional*: mide el nivel de confianza (o aceptación) que se tiene en las instituciones sociales de una ciudad; es decir, no solo las instituciones públicas (o Estatales), sino también otras como la Iglesia, los medios de comunicación y los maestros, entre otros. En la presente publicación se

observarán con particular atención y detalle las instituciones de seguridad y justicia (policía, jueces, órganos judiciales).

i. *Disposición a hacer acuerdos*: es la disposición ciudadana a realizar acuerdos con desconocidos de su ciudad o con las instituciones de su ciudad.<sup>31</sup> El indicador de acuerdos es otra forma de evaluar la confianza, entendiéndose que en las sociedades modernas los acuerdos entre desconocidos son casi inevitables. En sociedades con baja disposición a ello es más probable un clima de temor o intimidación.

j. *Porte de armas*: evalúa la aceptación que existe entre los civiles de una ciudad de portar armas para garantizar o mejorar su seguridad personal.

k. *Victimización*: evalúa qué tanto están siendo víctimas las personas de delitos contra la propiedad, la integridad o la vida en una ciudad.

Estas variables de cultura ciudadana se relacionan con la convivencia y la violencia respectivamente, como se presentan en el siguiente cuadro:

**Cuadro 1.3. Indicadores de cultura ciudadana**

Indicador de cultura ciudadana	Relación con convivencia	Relación con violencia
Tolerancia (pluralismo)	↑	↓
Tolerancia negativa	↓	↑
Justificaciones para violar la ley	↓	↑
Justificaciones para el uso de la violencia	↓	↑
Capacidad de regulación	↑	—
Disposición a ser regulado	↑	↓
Confianza interpersonal	↑	↓
Confianza en instituciones	↑	—
Disposición a hacer acuerdos y calidad (cumplimiento)	↑	—
Porte de armas	—	↑
Victimización	↓	—

Fuente: elaboración de Corpovisionarios

<sup>31</sup> Para ilustrar brevemente este tipo de acuerdos, vale mencionar el caso de Barrancabermeja, ciudad colombiana donde se implementó en 2010 un programa contra la violencia intrafamiliar (que se expone en detalle en el capítulo 7), parte del cual fue la Hora Cero: un compromiso público entre instituciones y ciudadanía que, por medio de un decreto pedagógico basado en un proceso de participación ciudadana (talleres de priorización donde la gente deliberó y pudo votar con respecto a problemas de convivencia locales), estableció un acuerdo y dio legitimidad a la decisión posterior de la alcaldía de destinar recursos y orientar políticas hacia el tema de cultura ciudadana y comprometió a los ciudadanos a cooperar en el programa al tomar en cuenta su opinión.

## Referencias

- Acero, Hugo. 2008. "Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana", en: *Convivencia y seguridad ciudadana*, Fundación Ciudad Humana, INCOSEC y Alcaldía del Municipio de Chacao. Caracas: Santillana, pp. 73-125.
- Almond, Gabriel y Verba, Sidney. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Cicerón. 2008. *Disputas Tusculanas (II, I 3)*. México, DF: UNAM.
- Dewey, John. 1897. *My Pedagogic Creed*. New York & Chicago: E. L. Kellogg.
- Duncan, Gustavo. 2009. "El Dinero no lo es todo: acerca del narcotráfico en la persistencia del conflicto colombiano". En Álvaro Camacho, Gustavo Duncan y otros. *A la sombra de la guerra: Ilegalidad y nuevos órdenes regionales en Colombia*. CESO. Bogotá; Universidad de los Andes.
- Eck, J. y Maguire, E. 2000. "Have Changes in Policies Reduced Violent Crime? An Assessment of the Evidence" En Blumstein A. y Wallman J. (eds.) *The crime drop in America*. New York: Cambridge University Press.
- Elster, Jon. 2010. "Emotional and Rational Choice". En *The Oxford Handbook of Philosophy of Emotion*, P. Goldie (ed.). Oxford: Oxford University Press.
- North, Douglass. 1998. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ortiz Sarmiento, Carlos Miguel. 1991. "El sicariato en Medellín: entre la violencia política y el crimen organizado". En *Revista Análisis Político* No. 14, diciembre de 1991. Bogotá: IEPRI Universidad Nacional de Colombia
- Platón. 1999. *Las leyes*. Francisco Lisi (tr.). Madrid: Gredos.
- Rousseau, Jean Jacques. 1971. *Emilio o la educación*. Barcelona: Bruguera.
- Sampson, Robert; Raudenbush, Stephen y Earls, Felton. 1997. "Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy". En: *Science* 277, pp. 918-24.
- Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá D.C. 2009. *Cifras de presupuesto distrital entregadas a Corpovisionarios*, 5 de diciembre de 2009. Bogotá: Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión.
- Thoumi, Francisco. 2002. *El imperio de la droga: Narcotráfico, economía y sociedad en los andes*, Bogotá: IEPRI y Editorial Planeta.



## Capítulo 2

### **Bogotá: de la vigilancia y el control a la resolución pacífica de conflictos**

*Efraín Sánchez*

En las dos últimas décadas del siglo XX Colombia ganó la siniestra reputación de ser uno de los países más violentos del mundo. El narcotráfico y sus secuelas sociales, políticas, económicas y culturales, elevaron aceleradamente la tasa de homicidios hasta llegar en 1990 a niveles incluso superiores a los de países en guerra. El fortalecimiento de la Policía y las Fuerzas Armadas, proceso iniciado en la década de 1980, no parecía rendir los frutos esperados. Con mejores augurios marchaban los acuerdos de paz con los grupos guerrilleros, y frente al terrorismo asociado con el narcotráfico se buscaron caminos distintos a la confrontación. En 1990 el Presidente César Gaviria puso en marcha una política de “sometimiento a la justicia” que ofrecía ventajas a quienes se entregaran, y la Constitución de 1991 prohibió la extradición de nacionales, exigencia fundamental de los barones de la droga. Lentamente, las cifras de homicidios comenzaron a descender:

Bogotá, capital del país, padeció todos los rigores de la violencia de ese período, y en 1993 la tasa de homicidios sobrepasó los peores niveles de la tasa nacional (ver gráfico 2.1). El gobierno de la ciudad, con el Alcalde Antanas Mockus a la cabeza en el período 1995-1997, puso en marcha una política de cultura ciudadana, orientada ante todo a

“fortalecer las barreras culturales contra la agresión y la transgresión de normas, contra la vida e integridad de las personas, la prevención y atención de emergencias y el apoyo de la convivencia pacífica y la tramitación concertada de conflictos” (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., s.f., 15).

La tasa de homicidios de Bogotá descendió de manera más vertiginosa que la tasa nacional, y para 1997 el número de homicidios comunes se había reducido en 25%.

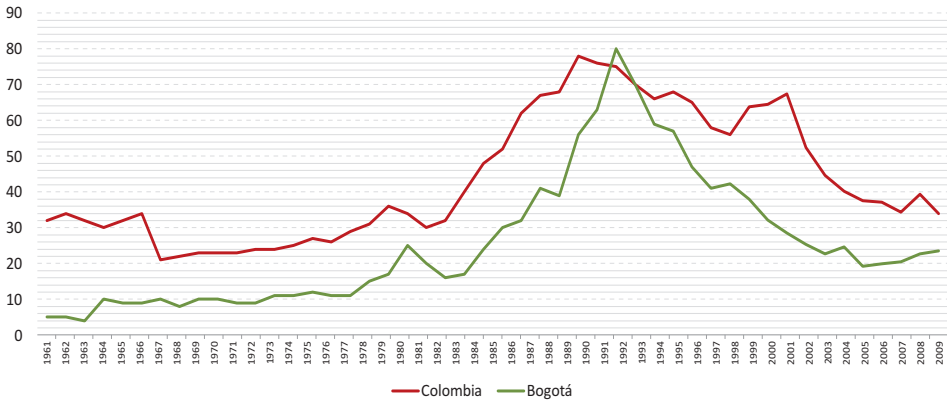
En la primera década del siglo XXI Bogotá no solo sostuvo la tendencia al descenso en la tasa de homicidios, sino su relativa independencia de la tasa nacional, manteniendo los niveles más bajos entre las principales ciudades del país. La orientación hacia la cultura ciudadana se reactivó en la segunda administración de Antanas Mockus (2001-2003), y aunque las políticas generales variaron con los gobiernos posteriores, de Luis Eduardo Garzón (2004-2007) y Samuel Moreno (desde 2008), se ha preservado cierto grado de continuidad en lo concerniente a las políticas de seguridad y convivencia.

Este capítulo profundiza en el impacto de los programas de cultura ciudadana sobre la violencia y la inseguridad en Bogotá, y desea aportar nuevos elementos para mos-



trar en qué medida una política de seguridad estrechamente relacionada con una política de cultura ciudadana y con el cambio cultural, antes que con el aumento del pie de fuerza y la aplicación de medidas represivas, contribuye a mejorar la convivencia y reducir la violencia en un medio urbano complejo.

**Gráfico 2.1. Tasas de homicidios en Colombia y en Bogotá, 1961-2009**  
(Cada 100.000 habitantes)



Fuentes: elaboración propia a partir de datos del Instituto Nacional de Medicina Legal (INMLCF) y la Policía Nacional.

## I. La violencia en Bogotá en la primera década del siglo XXI

¿Es realmente creíble que pueda reducirse la violencia en una ciudad —y en particular los homicidios— fortaleciendo barreras culturales contra ella y fomentando la convivencia pacífica y la resolución concertada de los conflictos? Un estudio contratado por la Secretaría de Gobierno de Bogotá en 1999<sup>32</sup> parece llegar a conclusiones que invalidarían estas posibilidades. Para sus autores, “el diagnóstico público 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” (Llorente et al., s.f., 20), entendiéndose por estructuras criminales “la importante gama de bandas y grupos identificados en Bogotá que se dedican a numerosas actividades ilícitas y del ‘bajo mundo’, así como algunas agrupaciones de autodefensa que han surgido en ciertas zonas de la ciudad para enfrentar la delincuencia y milicias urbanas de la guerrilla” (Llorente et al., s.f., 3-4). La violencia —y en particular los homicidios— no tendría relación causal alguna con la cultura ni comprometería a la mayoría de la población; sería un asunto de criminales organizados, y por lo tanto la política pública no debería dirigirse mayormente a la prevención y mucho menos a “alterar la cultura, las creencias y las actitudes hacia la violencia”, sino a castigar a los delincuentes (Llorente et al., s.f., 3-4, y especialmente 17 y ss).

<sup>32</sup> Secretaría de Gobierno, (2002). Ver también Llorente, et al., (2002); IEPRI, (2001, 16-41); Llorente, Escobedo, Echandía y Rubio, (2001).

En el fondo, el debate en torno a la cultura ciudadana y la seguridad se centra en una pocas preguntas elementales: ¿Qué hace que en un determinado contexto social aumenten o disminuyan los niveles de violencia? ¿Existe un sustrato cultural en la violencia? Si existe, ¿puede modificarse deliberadamente? Para disminuir la violencia y los homicidios, ¿es suficiente una política de represión y castigo? ¿Tiene algún efecto que un gobierno local ponga énfasis en factores como la corresponsabilidad ciudadana en temas de seguridad, en el cumplimiento de normas para la convivencia y en la resolución pacífica de conflictos? Para abordarlas, conviene caracterizar la evolución de la violencia en Bogotá en estos primeros años del siglo XXI como parte de un proceso histórico.

### **El homicidio y sus motivos**

Durante el siglo XX Colombia enfrentó dos momentos históricos particularmente violentos. El primero tuvo lugar entre 1946 y 1960, período de sangriento enfrentamiento entre liberales y conservadores que se conoce simplemente como “La Violencia”. Se calcula que las tasas de homicidio alcanzaron un pico de 97 homicidios por cien mil habitantes (HCH)<sup>33</sup> en su peor momento, hacia 1958 (DNP, 2005, 58). El segundo fue lo que podría llamarse el período de las “guerras del narcotráfico”, que arbitrariamente situaríamos entre 1983 y 1995. El nivel más alto de homicidios en este período se produjo para Colombia en 1990 (79 HCH) y para Bogotá en 1993 (80 HCH), como se ve en el gráfico 2.1. Si promediamos los momentos menos violentos en Colombia en el último medio siglo, veremos cómo entre 1969 y 1983 la tasa promedio fue de 28 HCH, mientras que entre 2000 y 2009 fue de 47 HCH. En los mismos períodos las tasas en Bogotá fueron de 12,7 HCH y 25,3 HCH, respectivamente. Para poner estas cifras en contexto y apreciar la magnitud del problema, señalemos que, según la Organización Mundial de la Salud, en el año 2000 la tasa de homicidios en el mundo en general fue de 8,8 HCH y la región más violenta fue la constituida por los países de América de ingresos bajo y medio (entre ellos Colombia), con una tasa de 27,5 HCH. La menos violenta fue la de los países europeos de ingreso alto (1,1 HCH).<sup>34</sup>

¿A qué debemos atribuir las desmesuradas tasas de homicidio en el período de las “guerras del narcotráfico”? La respuesta parece obvia: a las guerras del narcotráfico, es decir, a los enfrentamientos entre los carteles y de ellos con las fuerzas del gobierno. Sin embargo, las cosas no son tan obvias. El peor año de Bogotá, 1993, correspondió en efecto a un período particularmente letal de las guerras del narcotráfico: la persecución por el Bloque de Búsqueda de la Policía de Pablo Escobar, fugado de

<sup>33</sup> La tasa está basada en datos de homicidios de la Policía Nacional.

<sup>34</sup> En el Informe mundial sobre la violencia y la salud (OMS, 2003, 298 y ss) las tasas de homicidio por regiones son coincidentes con las cifras absolutas. De los 520.000 homicidios que hubo en el mundo en el año 2000, 140.000 se produjeron en los países de ingreso bajo y mediano de las Américas, 116.000 en los países de ingreso bajo y mediano de África, y 4.000 en los países de ingreso alto de Europa.

la cárcel de La Catedral en Envigado en julio de 1992, y la guerra que contra él libró el grupo de los Pepes (Perseguidos por Pablo Escobar). Además, en la ciudad hubo cinco grandes atentados terroristas, todos ellos atribuidos al Cartel de Medellín. En total en estos atentados murieron 38 personas, y la cuenta por otros atentados menores podría elevar el número de víctimas fatales a unos 50; y sin embargo, en ese año la cifra absoluta de homicidios en Bogotá fue de 4.352.<sup>35</sup> ¿Cuántos pueden atribuirse directamente a las “guerras del narcotráfico”?

Con la desarticulación de los carteles de Medellín en 1993 y de Cali en 1995 (tras la muerte de Pablo Escobar y la captura de los hermanos Rodríguez Orejuela, respectivamente) las “guerras del narcotráfico” pasaron a segundo plano sin quedar, empero, concluidas. A partir de 2002, bajo la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, Colombia ingresó en lo que podría denominarse una nueva era de violencia —mucho menos letal— y de esfuerzos del gobierno para contenerla. Estos últimos se dirigieron en primera instancia a la lucha contra los grupos guerrilleros, particularmente las FARC, y en segundo lugar las organizaciones paramilitares. El gobierno de Uribe se propuso crear un marco jurídico para su desmovilización, que se cristalizó en la Ley 975 de 2005, conocida como *Ley de Justicia y Paz*. En mayo de 2008, tras su entrega voluntaria, fueron extraditados a Estados Unidos los principales jefes de las Autodefensas Unidas de Colombia, y hasta 2010 se habrían desmovilizado cerca de treinta mil paramilitares, según cifra atribuida por la prensa al gobierno. Sin embargo, de acuerdo con la ONG Indepaz, aún subsisten unos doce grupos de autodefensa con alrededor de 6.000 combatientes y una cifra de colaboradores que estaría entre 7.400 y 12.000 personas (caracol.com, 2010). Por otra parte, desde fines de la década de 1990 comenzaron a surgir organizaciones delictivas que actúan sobre todo en zonas urbanas y a las que se conoce bajo el acrónimo de *Bacrim* (Bandas criminales), sostenidas principalmente por el negocio del narcotráfico. Según dijo la Policía en enero de 2010, en todo el país operan al menos seis grandes y poderosas organizaciones de este tipo, con alrededor de 3.700 miembros, de los cuales entre 12% y 13% son antiguos militantes de los grupos de autodefensa.

En estas nuevas condiciones, la curva de las tasas de homicidio a nivel nacional ha presentado considerables oscilaciones. La tendencia general al descenso desde 1990 (ver gráfico 2.1) se frenó en 1998, e incluso alcanzó un nuevo pico de 65 HCH en 2002, para bajar luego gradualmente hasta 34 HCH en 2008, el nivel más bajo desde 1983.

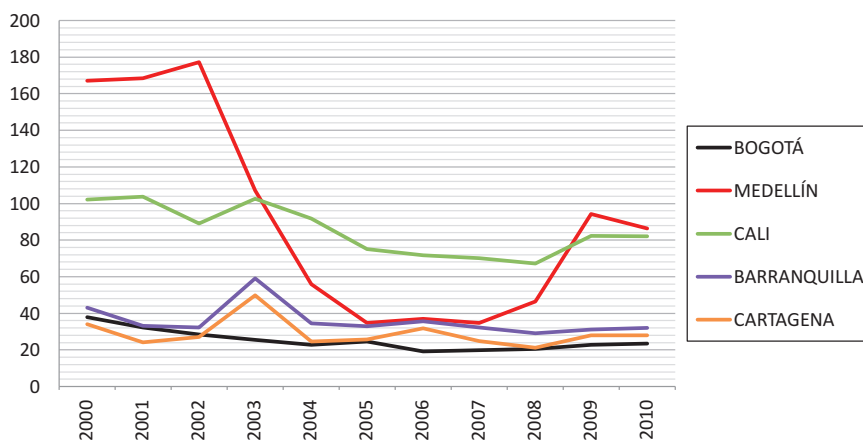
Sin duda la violencia homicida de la primera década del siglo XXI fue un fenómeno principalmente urbano, aunque según los datos de la Fundación Seguridad y Democracia, en las principales 27 ciudades de Colombia se registró una reducción del 27%

---

<sup>35</sup> El año 1993 no fue, sin embargo, el año de mayor número de muertos por atentados terroristas en este período en Bogotá. En 1989 un solo atentado, realizado el 6 de diciembre contra la sede del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), acabó con la vida de más de cien personas. Además, es necesario mencionar que Bogotá no fue la ciudad más violenta del país en 1993, pues en Medellín hubo 6.508 homicidios ese año. En Cali la cifra fue de 2.763.

en los homicidios entre 2003 y 2009, pasando de 10.852 casos en el primer año a 7.952 en el segundo (Fundación Seguridad y Democracia, 2010, 1). Las cinco ciudades más pobladas de Colombia (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena, con el 31,6% de la población del país según el censo de 2005) concentraron una proporción de homicidios que varió entre 26,5% (el más bajo en 2007) y 35,5% (el más alto en 2009). En Bogotá, que tiene el 16,3% de la población total, la proporción varió entre 6,7% del total de homicidios en 2002, y 9,7% en 2005.<sup>36</sup> Al observar las tasas de homicidio en estas ciudades (ver gráfico 2.2), se distingue claramente a Bogotá no solo como la ciudad con las tasas sistemáticamente más bajas a lo largo de la década —solo Cartagena tuvo tasas más bajas entre 2000 y 2002—, sino también aquella donde la tendencia general fue más uniforme. Resalta, desde luego, el caso de Medellín, donde la tasa bajó de 177 HCH en 2002, a 34 HCH en 2005 y 35 HCH en 2007, para ascender luego a 94 HCH en 2009.<sup>37</sup>

**Gráfico 2.2. Tasas de homicidios en las principales ciudades de Colombia, 2000-2010**  
(Homicidios por 100.000 habitantes)



Fuentes: elaboración propia a partir de datos del INMLCF y la Policía Nacional.

¿Cuáles son los motivos o, como los llama el Instituto de Medicina legal, las “circunstancias” de los homicidios? Una de las realidades más calamitosas de la justicia colombiana en las últimas tres décadas es que en una vasta proporción dichos motivos o circunstancias, así como los culpables, nunca llegan a esclarecerse. Según el

<sup>36</sup> Los cálculos están basados en los datos del INMLCF. Por comparación, Medellín (con el 5,4% de la población del país) alcanzó una proporción del 12,6% del total de homicidios en 2002, para descender a 4,4% en 2005 y en 2009 alcanzar de nuevo un 12,3%. Cali (con el 5,0% de la población total) llegó a tener el 12,4% de los homicidios en 2004, más del 9% entre 2005 y 2008, subiendo a 10,3% en 2009.

<sup>37</sup> Es importante anotar que todos los datos sobre los que se construyeron los gráficos de este capítulo proceden del INMLCF (con excepción del gráfico 2.1, que incluye datos de la Policía Nacional). Otras fuentes, en particular la Policía Nacional, presentan a veces diferencias considerables. También es importante aclarar que se toma siempre el dato más reciente de Medicina Legal.

INMLCF<sup>38</sup>, de los 17.717 homicidios reportados en 2009 en el país, no existe información sobre las circunstancias de 13.942, es decir, el 79%. El porcentaje es similar al de Bogotá, pues de los 1.645 homicidios cometidos en la ciudad, solo se conocieron las circunstancias de 344. La institución ha establecido una serie de categorías para clasificar los homicidios, que presentamos aquí, junto con los datos absolutos y sus correspondientes porcentajes, tanto en Colombia como en Bogotá, en el cuadro 2.1.

Cuadro 2.1. Circunstancias del homicidio en Colombia y en Bogotá, 2009

Circunstancia	Colombia		Bogotá	
	Casos	%	Casos	%
<b>Violencia interpersonal</b>	<b>2.080</b>	<b>11,74</b>	<b>157</b>	<b>9,54</b>
Venganza/Ajuste de cuentas	1.351	7,63	33	2,00
Riña/embriaguez alcohólica	721	4,07	123	7,48
Delito sexual	8	0,05	1	0,06
<b>Violencia sociopolítica</b>	<b>1.103</b>	<b>6,23</b>	<b>9</b>	<b>0,55</b>
Acción militar	328	1,85	4	0,24
Acción guerrillera	306	1,73	0	0,00
Enfrentamiento armado	288	1,63	2	0,12
Violencia contra grupos marginales	64	0,36	1	0,06
Intervención legal	36	0,20	1	0,06
Acción bandas criminales	32	0,18	0	0,00
Terrorismo	27	0,15	0	0,00
Secuestro	15	0,08	1	0,06
Asesinato político	7	0,04	0	0,00
<b>Violencia económica</b>	<b>503</b>	<b>2,84</b>	<b>87</b>	<b>5,29</b>
Atraco en calle	330	1,86	56	3,40
Robo a residencia	96	0,54	19	1,16
Robo de vehículo	39	0,22	7	0,43
Robo a entidad bancaria o comercial	19	0,11	5	0,30
Hurto	19	0,11	0	0,00
<b>Violencia intrafamiliar</b>	<b>87</b>	<b>0,49</b>	<b>12</b>	<b>0,73</b>
Maltrato de pareja	56	0,32	8	0,49
Maltrato a menor de edad	9	0,05	2	0,12
Maltrato entre otros familiares	22	0,12	2	0,12
Otros	2	0,01	79	4,80
Sin información	13.942	78,69	1.301	79,08
<b>Total</b>	<b>17.717</b>	<b>100</b>	<b>1.645</b>	<b>100</b>

Fuente: cálculos basados en datos del INMLCF.

<sup>38</sup> Todos los datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) se toman de su publicación anual *Forensis*. Datos para la vida. A menos que se mencione la fuente, los datos citados corresponderán a los que figuran en la edición de esa revista para el año en cuestión.

El peso abrumador de la categoría “Sin información” oscurece, desde luego, todo el panorama. Sencillamente, el tamaño de esa zona misteriosa es demasiado grande y parece aumentar con los años<sup>39</sup>, y aunque esto no significa necesariamente que cada vez sepamos menos sobre los homicidios en Colombia, el hecho cierto es que no sabemos a qué atribuir más de la mitad de ellos —en el mejor de los casos—, y no lo sabremos hasta que mejoren sustancialmente la investigación criminal y el sistema de justicia en el país. Puede verse, con todo, que del total de homicidios con circunstancias conocidas cometidos en 2009, el 55% corresponde a “violencia interpersonal”, el 29% a “violencia sociopolítica”, el 13% a “violencia socioeconómica” y el 2% a “violencia intrafamiliar”. Pero es ingenuo —además de ser estadísticamente erróneo— suponer que los homicidios con circunstancias conocidas son una muestra representativa del total de homicidios y que por lo tanto en Colombia lo que predomina es la violencia interpersonal, muy por encima de la violencia atribuible a criminales profesionales, organizaciones delictivas o el conflicto armado. Por otra parte, sin embargo, también es ingenuo y erróneo suponer, sobre la base de la información existente, que la violencia interpersonal no es preponderante y que, por el contrario, lo que domina son los atracos y los ajustes de cuentas entre malhechores.

Habría, sin embargo, criterios para dar ponderación estadística a ciertas categorías y subcategorías que, por su naturaleza, no resultan tan misteriosas. Así por ejemplo, es muy probable que las cifras de homicidios por “violencia intrafamiliar” y “violencia económica” realmente se acerquen a su verdadera proporción en el total de homicidios, aun si se considera que las cifras reales pueden ser mayores por el efecto de la falta de denuncia. Lo mismo sucede con algunas subcategorías de la “violencia sociopolítica”. Las Fuerzas Armadas y la Policía usualmente pueden determinar con alguna precisión cuántas personas murieron en determinado período por acción militar, acción guerrillera, terrorismo, enfrentamiento armado, secuestro, etc.

El auténtico misterio se encuentra en la categoría “violencia interpersonal” y en varias subcategorías de la “violencia sociopolítica”. La definición misma de las subcategorías contribuye a opacar el panorama. Por ejemplo, ¿qué es una riña? Según el Diccionario de la Real Academia Española (22<sup>a</sup> ed.), es aquella circunstancia “en que se acometen varias personas confusa y mutuamente de modo que no cabe distinguir los actos de cada una”. Esto, por supuesto, se aplica a una inmensa diversidad de modalidades de homicidio, particularmente cuando la víctima opone resistencia. Así mismo, la “embriaguez alcohólica” es un estado del homicida, de la víctima, o de ambos, y puede aplicarse también a infinidad de categorías de homicidio si no a todas.

### ***La violencia no fatal y sus motivos***

El homicidio es sólo la expresión extrema, la “punta del iceberg” de la violencia, según expresión de la OMS. Dicha organización define la violencia como sigue:

---

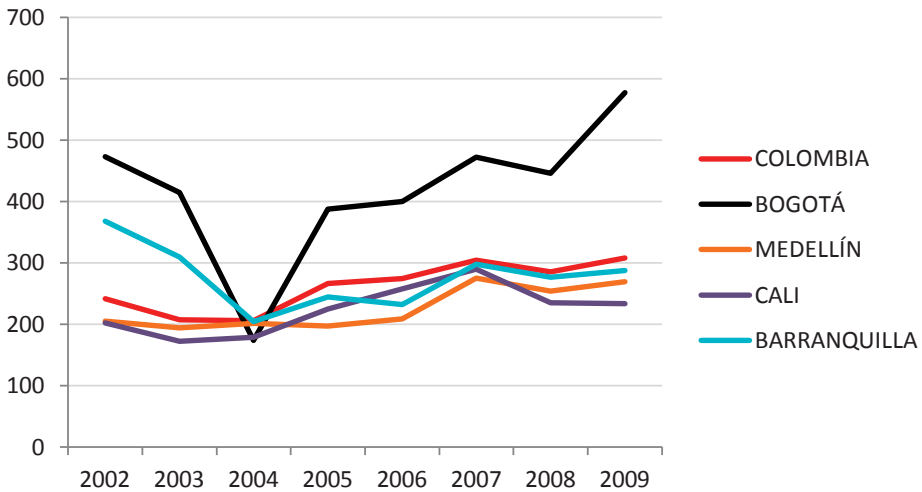
<sup>39</sup> Su aumento en Colombia para los últimos años es considerable: el porcentaje fue de 48,3% en 2004, 64% en 2005, 66% en 2006, 70% en 2007, 73% en 2008.

“El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones” (OMS, 2003, 5).

El cúmulo de lesiones no fatales infligidas intencionalmente de manera cotidiana en una sociedad introduce todo un nuevo panorama en el cuadro general de la violencia y, sin duda, presenta una faceta de Bogotá cuyo aspecto es muy distinto al de los homicidios. En las siguientes páginas daremos una mirada a la evolución en la última década de las dos formas principales de violencia no letal, las lesiones personales y la violencia intrafamiliar, y a los posibles motivos que encierran las primeras.

En 2002 el INMLCF registró en el país un total de 107.387 casos de lesiones personales, para una tasa de 260 CCH. En el mismo año el número de casos en Bogotá fue de 31.720 (casi el 30% de los reportados en todo el país), y la tasa fue de 473 CCH, muy superior a la de las tres ciudades que siguen en tamaño a la capital de la República (Cali 202 CCH, Medellín 206 CCH, Barranquilla 367 CCH). Como se aprecia en el gráfico 2.3, salvo por el año 2004, las tasas de Bogotá fueron considerablemente mayores a las nacionales y las de las otras tres ciudades principales.<sup>40</sup>

**Gráfico 2.3. Lesiones personales en Colombia y sus cuatro ciudades principales, 2002-2009**  
(Crímenes cada 100.000 habitantes)



Fuente: elaboración del autor a partir de datos del INMLCF.

<sup>40</sup> Los datos respecto a las lesiones personales varían considerablemente de una fuente a otra. Así, por ejemplo, sobre los datos de la Policía Nacional, se habla de una tasa de 95 CCH en 2002, correspondiendo a Bogotá una tasa de 167 CCH, a Medellín de 78 CCH y a Cali de 71 CCH (ver Rivas Gamboa, 2004, 255). Y en 2009 las tasas habrían sido de 139 CCH en Bogotá, 43 CCH en Medellín y 217 CCH en Cali, según la Fundación Seguridad y Democracia (2010, 16). En cualquier caso, claramente el balance general de fuentes es desfavorable a Bogotá.

En 2009 el Instituto de Medicina Legal tuvo conocimiento de 138.617 casos de “lesiones personales” intencionales en todo el país, que corresponden al 46% de todas las lesiones no fatales. El 31% de estas últimas correspondió a “violencia intrafamiliar”, el 13% a “accidentes de tránsito”, el 6% a casos “sexológicos” y el 3% a “otros accidentes”. En contraste con los homicidios, el porcentaje de la categoría “Sin información” es apenas del 10%, y en consecuencia los casos en que se conocen las circunstancias de los hechos sí ofrecen una visión muy clara de las motivaciones de la violencia no fatal en Colombia (ver cuadro 2.2).

Cuadro 2.2. Circunstancias de las lesiones personales en Colombia y en Bogotá, 2009

Circunstancia	Colombia		Bogotá	
	Casos	%	Casos	%
<b>Violencia interpersonal</b>	<b>74.396</b>	<b>53,67</b>	<b>17.423</b>	<b>41,59</b>
Riña	69.158	49,89	16.225	38,73
Venganza/Ajuste de cuentas	2.065	1,49	170	0,41
Sin motivo aparente	3.173	2,29	1.028	2,45
<b>Violencia sociopolítica</b>	<b>11.527</b>	<b>8,32</b>	<b>4.103</b>	<b>9,79</b>
Acción militar	384	0,28	42	0,10
Acción guerrillera	222	0,16	29	0,07
Enfrentamiento armado	143	0,10	24	0,06
Intervención legal	10.579	7,63	3.983	9,51
Acción paramilitar	59	0,04	4	0,01
Terrorismo	61	0,04	5	0,01
Secuestro	74	0,05	13	0,03
Asesinato político (intento)	5	0,00	3	0,00
<b>Violencia económica</b>	<b>7.503</b>	<b>5,41</b>	<b>2.375</b>	<b>5,67</b>
Atraco en calle	6.113	4,41	1.923	4,59
Robo a residencia	680	0,49	117	0,28
Robo de vehículo	208	0,15	49	0,12
Robo a entidad bancaria o comercial	502	0,36	286	0,68
Otros	31.295	22,58	11.213	26,77
Sin información	13.896	10,02	6.775	16,17
<b>Total</b>	<b>138.617</b>	<b>100</b>	<b>41.889</b>	<b>100</b>

Fuente: cálculos basados en datos del INMLCF.



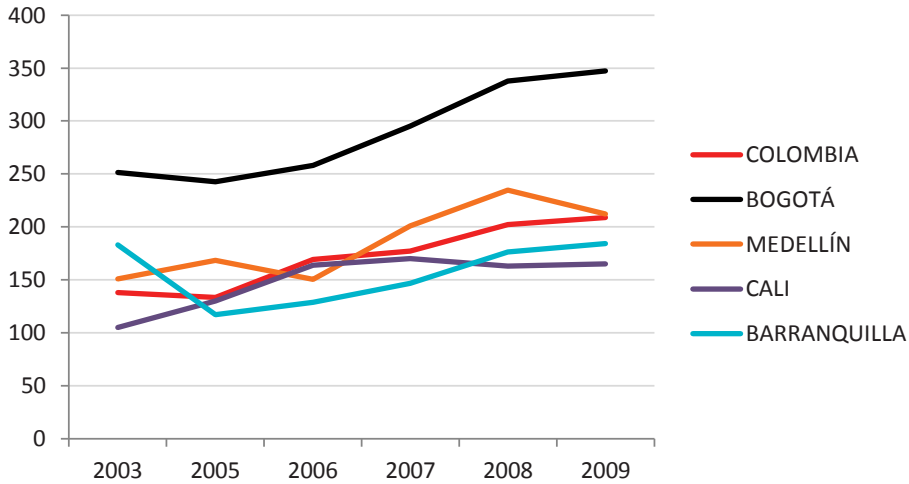
Aun en Bogotá, donde el porcentaje de casos sin información sobre circunstancias fue de 16%, puede confirmarse la representatividad de los casos con circunstancias conocidas. Salta a la vista en primer lugar la elevada proporción —tanto a nivel nacional como en Bogotá— de la violencia no fatal de la categoría “violencia interpersonal”, es decir, aquella infligida entre personas que “no guardan parentesco y que pueden conocerse o no”, según la definición que la OMS da de “violencia comunitaria” (2003, 7) cuando no se trata de “violencia sociopolítica” o “violencia económica”. Las “riñas” serían la subcategoría más frecuente. Lo que estas cifras parecen indicar es que en las lesiones personales sí puede haber mucho de simple intolerancia e incapacidad para concertar y cumplir acuerdos y resolver conflictos por medios pacíficos, y que este aspecto de la violencia (especialmente si se suma a la violencia intrafamiliar) pertenece más al ámbito del ciudadano común que al de criminales profesionales u organizaciones delictivas.

Desde luego, no es posible hacer ningún tipo de inferencia sobre el homicidio a partir de las lesiones personales, pues, más allá de la pérdida de la vida, existen diferencias cualitativas muy importantes entre ellos; para empezar, el tipo de arma utilizada. Armas de fuego se utilizaron en el 78% de los homicidios cometidos en Colombia en 2009 (61% en Bogotá), frente a apenas un 2,2% en casos de agresión interpersonal no fatal (para Bogotá ni siquiera figuran en el registro de Medicina Legal, aunque puede presumirse un porcentaje igualmente bajo). Las armas o mecanismos predominantes en las lesiones personales son las “contundentes” (52% en el país, 40% en Bogotá) y las “corto contundentes” (19% en el país, 26% en Bogotá), que incluyen, según Medicina Legal, “puños, patadas, artefactos sin filos ni corte”. Armas cortopunzantes y cortantes sólo se utilizaron en el 13% de los homicidios en Colombia (aunque en Bogotá la cifra fue de 32%), y en el 11% de las lesiones personales (8% en Bogotá). Esto, por supuesto, puede querer decir que en las lesiones personales hay evidente intención de causar daño físico pero no la muerte. No deja de ser significativo que, del total de muertes violentas indeterminadas, el 26,2% se produjera mediante elementos contundentes, que son las armas principales de las lesiones personales, en comparación con el 22% en que se utilizaron armas de fuego (INMLCF, 2009, 15).

Los datos sobre lesiones por violencia intrafamiliar también son muy desfavorables para Bogotá en comparación con el país y las demás ciudades principales en la primera década del siglo XXI (ver gráfico 2.4). En el año 2009, sin duda el peor para Bogotá en toda la década, el INMLCF registra 93.859 casos de violencia intrafamiliar en todo el país, de los cuales 25.226 correspondieron a Bogotá, es decir, el 27%. Con excepción de 2004 (que no aparece en el gráfico), las tasas de la capital superaron ampliamente a las de Medellín, Cali y Barranquilla y a la tasa nacional.

**Gráfico 2.4. Violencia intrafamiliar en Colombia y sus cuatro ciudades principales, 2003-2009**

(Crímenes cada 100.000 habitantes)



Fuente: elaboración del autor sobre datos del INMLCF

De las categorías de la violencia intrafamiliar, la más frecuente, por considerable margen, es la violencia de pareja, que representa el 65% de los casos en el país (69% en Bogotá), seguida por la violencia entre otros familiares con un 18% (17% en Bogotá), la violencia contra el menor con un 15% (14% en Bogotá) y la violencia contra el adulto mayor con un 2% (0% en Bogotá). No corresponde a este ensayo analizar las razones de las elevadas tasas de violencia intrafamiliar y lesiones personales en Bogotá en comparación con las demás ciudades y con el país en general. Lo que nos interesa destacar aquí, por ahora, es el contraste entre el homicidio y la violencia no fatal en la ciudad en la primera década del siglo.

## 2. Violencia y cultura ciudadana

Hasta este punto hemos caracterizado la violencia en Bogotá y en Colombia, y establecido los motivos que conducen a los homicidios y a la violencia no fatal, según los datos del INMLCF. El balance es que tenemos un gran vacío de información sobre los motivos de los homicidios, pero una visión mucho mejor sobre los de la violencia no fatal. Ante la imposibilidad de establecer esos motivos por los informes criminales en la mayoría de los casos de homicidio, queda siempre el recurso de preguntar a los testigos —incluidas las comunidades de las localidades más violentas— y al contexto social, económico, político y cultural.

Una experiencia valiosa con respecto a lo primero fue el programa “Por la Vida Súmate y Actúa”, realizado como proyecto de cultura ciudadana y cultura de paz

en varias ciudades de Colombia entre 2008 y 2010.<sup>41</sup> En el curso del proyecto se realizaron talleres con las comunidades más afectadas por la violencia en dichas ciudades. En estos talleres los asistentes trataban de definir los intereses, las razones y las emociones que, en su concepto, primaban en los autores de los homicidios, para luego definir las emociones que cada uno sentía frente a los homicidios y las que habría que suscitar para lograr su rechazo colectivo en la ciudad. De allí resultó una amplia tipología que incluía intereses, razones y emociones como la defensa del honor, la venganza, el poder político o económico, el dominio territorial, los celos, la intolerancia, la ambición de cualquier tipo, etc. En estas listas, encabezadas por los motivos mencionados con mayor frecuencia, se encontraba sin duda la descripción de los motivos para el homicidio que reposan en el interior de aquella enorme zona oscura sobre la que los funcionarios de investigación criminal no encuentran información.

El contexto proporciona sin duda la información más valiosa, si bien es la menos precisa en términos epidemiológicos, en cuanto a los motivos de los homicidios, y ofrece la mejor ilustración para responder a la pregunta de qué hace que en un determinado contexto social los niveles de violencia se comporten como lo hacen. Volvamos la mirada a los dos períodos más violentos del siglo XX en Colombia, con que iniciamos este capítulo. Por supuesto, es en estos períodos donde la información epidemiológica ha sido más imprecisa y la oscuridad ha sido más predominante. La época de La Violencia (1946-1960) y la de las guerras del narcotráfico (1983-2000) tienen muchas características comunes que se pueden resumir como sigue:

- Crisis del sistema de justicia y altos niveles de impunidad
- Existencia de gran número de armas legales e ilegales en manos de particulares
- Fuerte aumento de la delincuencia común
- Incapacidad estatal para garantizar la paz y la seguridad
- Desconfianza generalizada en el Estado y en las instituciones legítimas
- Deterioro del imperio de la ley
- Primacía del interés particular sobre el interés colectivo
- Enfrentamiento de diversidad de sectores sociales por poder, dominio y recursos
- Alta fragmentación social y política
- Grave deterioro del tejido social (o del capital social)
- Afianzamiento de organizaciones paraestatales con ambiciones de poder, que asumen entonces funciones de defensa, justicia y seguridad en las localidades
- Banalización de la violencia<sup>42</sup>

---

34 <sup>41</sup> El proyecto se llevó a cabo en Cartagena, Cúcuta, Valledupar, Manizales y Chinchiná y estuvo a cargo de la Corporación Visionarios por Colombia, con el auspicio de la Agencia de Cooperación Alemana (GTZ).

<sup>42</sup> En las décadas de 1980 y 1990 la violencia se convirtió en uno de los temas centrales de re-

Cada uno de estos factores por sí solo no genera necesariamente violencia u homicidios, pero su confluencia crea un contexto que tolera la violencia y, de hecho, debilita las “barreras culturales contra la agresión y la transgresión de normas, contra la vida e integridad de las personas y dificulta la tramitación concertada de conflictos”, (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., s.f., 15) como lo vio claramente la primera administración de Antanas Mockus en Bogotá (1995-1997). No sería posible concebir la intensidad de la violencia homicida de ninguno de los dos períodos sin el conjunto de estos factores, y es claro que, a su vez, la conjunción de estos factores se hizo posible por el enfrentamiento armado entre liberales y conservadores en el primer período, y la guerra del narcotráfico en el segundo. Entre el motivo de fondo particular de cada período y los factores mencionados sin duda existieron complejos procesos de retroalimentación. Así por ejemplo, parece claro que el tráfico de drogas y la violencia concomitante produjeron un gran aumento de la delincuencia común, el tráfico de armas, la impunidad, el deterioro del tejido social y los demás factores mencionados. Una sociedad así debilitada toleraba el narcotráfico y se tornaba insensible ante la violencia que aquél generaba.

¿Qué sucede cuando se elimina lo que hemos llamado el “motivo de fondo” de los homicidios? El Plebiscito de 1957 que creó el Frente Nacional, acuerdo entre los partidos liberal y conservador para repartirse equitativamente el poder en los siguientes dieciséis años, puso fin a La Violencia. La desarticulación del Cartel de Medellín en 1993, y el de Cali en 1995, puso fin a las “guerras del narcotráfico”. En ambos casos, como era de esperarse, cayeron las tasas de homicidios pero, como se vio, nunca regresaron a los niveles anteriores al período crítico. En un cálculo aproximado, el promedio de homicidios en Colombia entre 1905 y 1945 podría estar en 17 HCH. Entre 1969 y 1983 fue de 28 HCH, y entre 2000 y 2009 ascendió a 43 HCH. Como se observa en el gráfico 2.5, la tendencia lineal entre 1905 y 2005 es ascendente.

Sin duda, el efecto de ascenso lineal se debe a la persistencia de los factores contextuales que facilitaron los homicidios en los períodos críticos. El gran interrogante es, entonces, cómo actúan tales factores en ausencia de los “motivos de fondo” de la violencia homicida. Una hipótesis atribuye la gran mayoría de homicidios a factores como la delincuencia común y el enfrentamiento entre bandas de delinquentes. Pero aun aceptando que esto sea así —y lo fue en la primera década del siglo XXI en Colombia— no puede olvidarse que los demás factores también tienden a persistir después de los períodos críticos y que dichos factores actúan en conjunto y se retroalimentan. La delincuencia común, las venganzas, los “ajustes de cuentas” y los

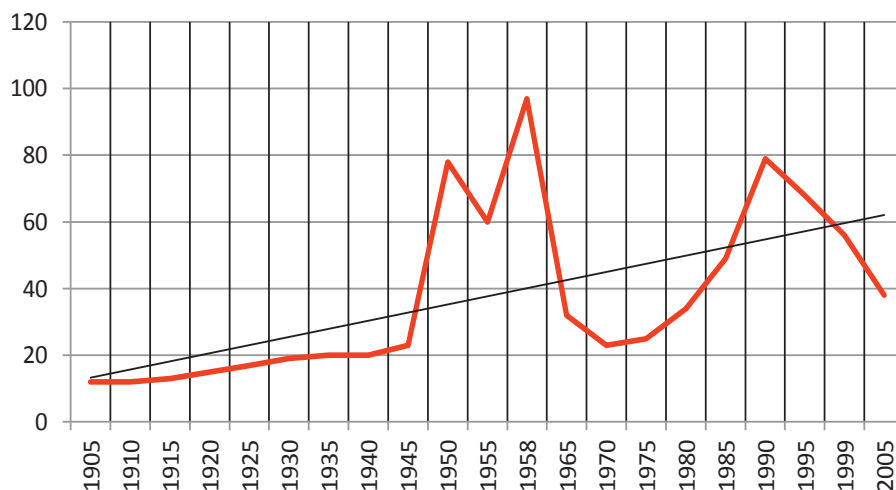
---

*flexión entre los pensadores sociales en Colombia (La Biblioteca Luis Ángel Arango, la mayor del país, tiene hoy en su catálogo más de ochocientos títulos sobre el tema). Intentos de caracterización de la violencia en Colombia desde diferentes puntos de vista se encuentran por ejemplo en Sánchez y Peñaranda, 1991; Leal, 1999. Un artículo particularmente iluminador sobre los rasgos de la violencia en los dos períodos señalados en el texto es el de Daniel Pécaut, “Presente, pasado y futuro de la violencia” (2002). La idea de la “banalización de la violencia”, pan de cada día en Colombia, procede de dicho ensayo (70-72).*

atracos, para mencionar solo algunos de los motivos de los homicidios, prosperan únicamente en contextos en los cuales hay tráfico de armas, impunidad, deterioro del imperio de la ley, deterioro del tejido social y banalización de la violencia, entre otros factores.

**Gráfico 2.5. Tasas de homicidios en Colombia, 1905-2005**

(Homicidios cada 100.000 habitantes)



Fuentes: elaboración del autor a partir de datos del INMLCF y la Policía Nacional)

### Lo cultural de la violencia

En los medios académicos hoy es casi un lugar común afirmar la existencia de estrechas relaciones entre la violencia y la cultura, y algunos autores han llegado incluso a asegurar que la violencia está determinada por la cultura.<sup>43</sup> El verdadero interrogante actual es cómo funcionan esas relaciones y qué correlación existe entre los factores de la cultura y la violencia homicida y no fatal, áreas todavía insuficientemente exploradas.

Una hipótesis singular sobre la violencia en Colombia y sus asociaciones culturales es la que venía desarrollando Antanas Mockus en su trabajo académico en la Universidad Nacional en la década de 1990, que se enfocaba en las discrepancias existentes entre los tres sistemas reguladores fundamentales del comportamiento de las personas: la ley, la moral y la cultura.

“En una sociedad democrática ideal —explicó Mockus años después— la ley, la moral y la cultura tienden a ser congruentes. Los comportamientos que son válidos a la luz de la moral individual suelen gozar de aprobación cultural,

36 <sup>43</sup> Ver por ejemplo R.H. Walters y R.D. Parke, “Social motivation, dependency, and susceptibility to social influence”, en Berkowitz L. (ed.). 1964. *Advances in experimental social psychology*, Vol. 1, Nueva York: Academic Press, pp. 231-276 (citado en OMS, 2003, 6).

aunque lo inverso no siempre es verdad. A su vez, lo permitido culturalmente suele estar permitido legalmente, aunque algunos comportamientos jurídicamente admisibles son rechazados por razones culturales. En una sociedad ideal, la cultura es más exigente que la ley, y la moral lo es más que la cultura. El 'divorcio' entre las tres ha llevado en Colombia a un auge de la violencia, de la delincuencia y de la corrupción; al desprestigio de las instituciones; al debilitamiento de muchas de las tradiciones culturales, y a una crisis de la moral individual" (Mockus, 2001, 3).

El planteamiento de la "crisis de la moral individual" y el debilitamiento de la cultura es en esencia el que prevalecía en los medios de comunicación y entre muchos analistas sociales a mediados de la década de 1990.<sup>44</sup> La novedad estuvo en llegar más allá del simple impacto del narcotráfico sobre la sociedad, para explicar la violencia aplicando la hipótesis del "divorcio" entre ley, moral y cultura. En el centro de dicha hipótesis se encuentra la idea de que el ejercicio sistemático de esta "crece y se consolida precisamente porque llega a ser culturalmente aceptado en ciertos contextos", tolerándose así "comportamientos claramente ilegales y con frecuencia moralmente censurables" (Mockus, 2001, 3). Esta idea se aplica no solo a los comportamientos ilegales que producen violencia, sino en general a toda forma de comportamiento ilegal. Como explica Mockus,

"[...] 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 aceptables moralmente, o 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". (2001, 3).

En gran medida, la "crisis de valores" de que se hablaba en la segunda mitad de la década de 1990 se refería a la tolerancia social e incluso moral de la ilegalidad. Esto pareció quedar corroborado en los resultados de una encuesta sobre capital social que se realizó en 1997. Aquellos a quienes se aplicó la encuesta tenían la firme percepción de que la gente no respetaba las normas, inclusive las de tránsito; pero consideraban, en cambio, que evadir impuestos, aceptar soborno, botar basura, pelear con la policía, pedir beneficios del gobierno que no corresponde pedir, eran parte de las normas sociales aceptadas. Incluso se dio una calificación intermedia a la

---

<sup>44</sup> En el informe de una consultoría realizada por el autor para el Banco Interamericano de Desarrollo en 1998 se encuentra una selección de textos de la época sobre una variedad de facetas de Colombia en ese momento (Sánchez, 1998). Entre los textos figura uno de la Comisión de Análisis y Recomendaciones sobre las Relaciones entre Colombia y Estados Unidos, una de cuyas conclusiones es la siguiente: "En lo cultural, la sociedad colombiana ha recibido el impacto de la globalización a través de los medios de comunicación. Pero también, con mayor efecto, ha recibido el impacto del narcotráfico, que ha generado un cambio de valores, no solo por la tolerancia frente a la ilegalidad, sino porque ha creado una exaltación del dinero y de la posesión de bienes materiales sin importar su origen".

afirmación de que se justificaba la violencia política (véase Sudarsky, 2001, 159-160). Por otra parte, eran muy elevados los porcentajes de personas que confiaban poco o nada en el gobierno nacional (61,9%) y en el gobierno municipal (57,4%),<sup>45</sup> y se observaban así mismo, en proporciones que desconocemos, altos niveles de intolerancia entre los ciudadanos y una pronunciada tendencia a recurrir a la violencia para resolver los conflictos.

Este diagnóstico sirvió de inspiración al programa de cultura ciudadana que puso en marcha el gobierno de Bogotá en cabeza de Antanas Mockus (1995-1997). En el Plan de Desarrollo *Formar Ciudad* se define la 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” (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., s.f, 464). Así mismo, se presenta el programa de cultura ciudadana como el “eje central” del Plan. Curiosamente, entre las metas de dicho programa no se hablaba de homicidios ni de violencia; sencillamente se buscaba, entre otras cosas,

“aumentar la proporción de la población que acepta y cumple las normas que regulan la convivencia ciudadana; aumentar la proporción de la población que, al menos en algunos contextos, ayuda a través de medios pacíficos a lograr el cumplimiento de las normas; potenciar la capacidad de los ciudadanos para concertar fines comunes y dirimir conflictos en el marco de una imagen compartida de ciudad”. (s.f., 465).

Lo cierto es que al final del gobierno se había contribuido de manera sustancial a reducir los homicidios en la ciudad en un 25%.

### ***Cultura ciudadana y violencia en Bogotá en la primera década del siglo XXI***

Antanas Mockus fue elegido nuevamente alcalde de Bogotá para el período 2001-2003, y la cultura ciudadana figuró como el primero de los siete objetivos del Plan de Desarrollo, llamado ahora *Bogotá. Para vivir todos del mismo lado*.<sup>46</sup> Se trataba, en este objetivo específico, de “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. Promover la comunicación y la solidaridad entre los ciudadanos”.

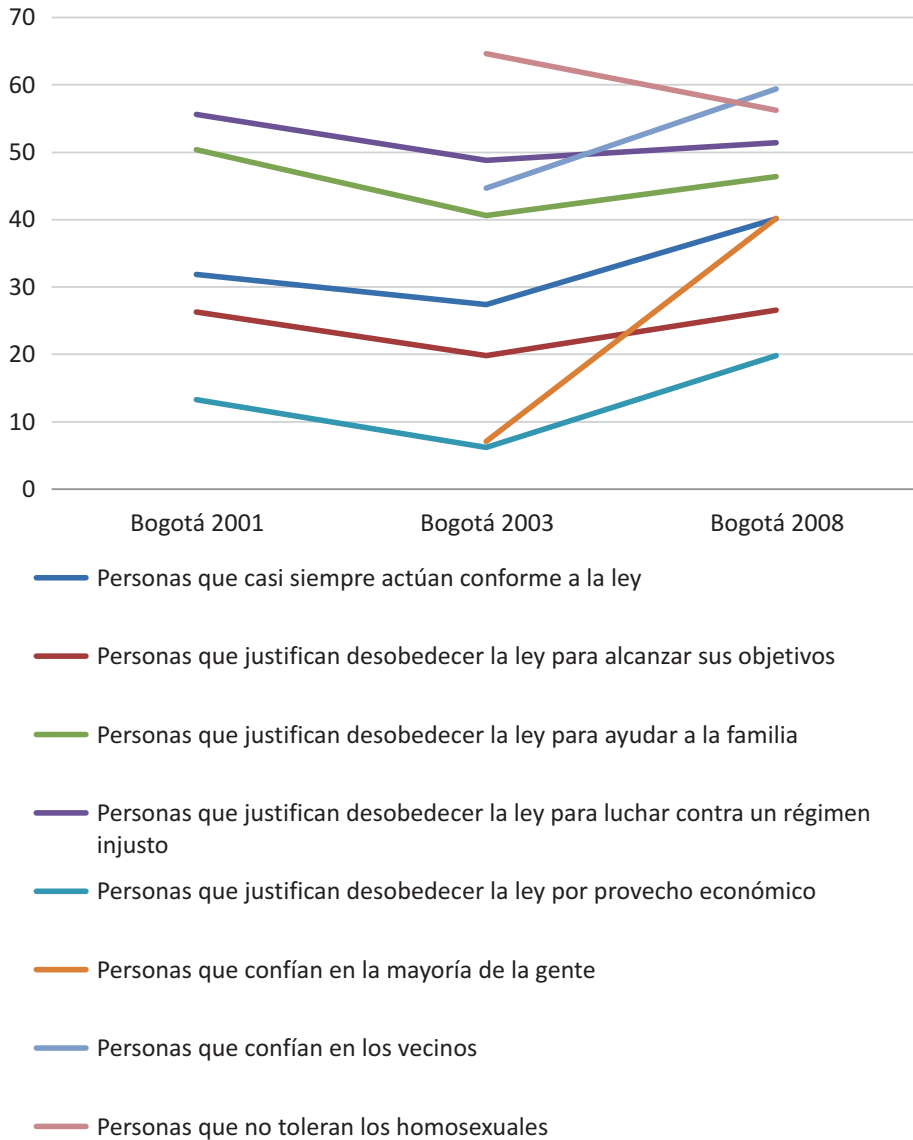
En el primer año de ese gobierno comenzó a aplicarse en la ciudad una “Encuesta de Cultura Ciudadana” (ECC), recurso con que no se contaba en la década de 1990, y que hizo posible medir por primera vez las actitudes y percepciones de los habitantes de la ciudad en una amplia gama de aspectos, los más impor-

38 <sup>45</sup> Sánchez y Castro, 2006, 70; los datos citados están basados en los cálculos de John Sudarsky.

<sup>46</sup> El texto del Plan de Desarrollo aprobado por decreto se encuentra en Alcaldía Mayor de Bogotá (2002, 81-102).

tantes de los cuales fueron la llamada “cultura de la legalidad” (actitudes hacia la ley, justificaciones para la desobediencia de la ley, cumplimiento de normas de convivencia), la concertación y el cumplimiento de acuerdos, la solidaridad, la tolerancia, la confianza, la cultura democrática y la seguridad. Aplicada bianualmente, la encuesta permite hoy tener una visión clara de la evolución en Bogotá de muchos de los factores del contexto dentro del cual se producen las manifestaciones de violencia.

**Gráfico 2.6. Aspectos de la cultura ciudadana en Bogotá, 2001-2008**  
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de la ECC de Bogotá.



Para los análisis de este apartado hemos seleccionado un conjunto de indicadores que, a nuestro entender, captan de modo más esclarecedor las incongruencias entre ley, moral y cultura en Bogotá (gráfico 2.6). El primero de ellos se refiere a la proporción de personas que aseguran que *casi siempre* actúan conforme a la ley: aunque aumenta notablemente (en 13 puntos) el porcentaje de quienes esto afirman entre 2003 y 2008, ello corresponde a una disminución, más notable aún (18 puntos) de quienes piensan que *siempre* actúan conforme a la ley —pasaron de 70,6% en 2003 a 52,5% en 2008— y a un aumento al menos perceptible de quienes dicen que *casi nunca* actúan conforme a la ley —que pasaron de 1,4% en 2003 a 5,7% en 2008—.

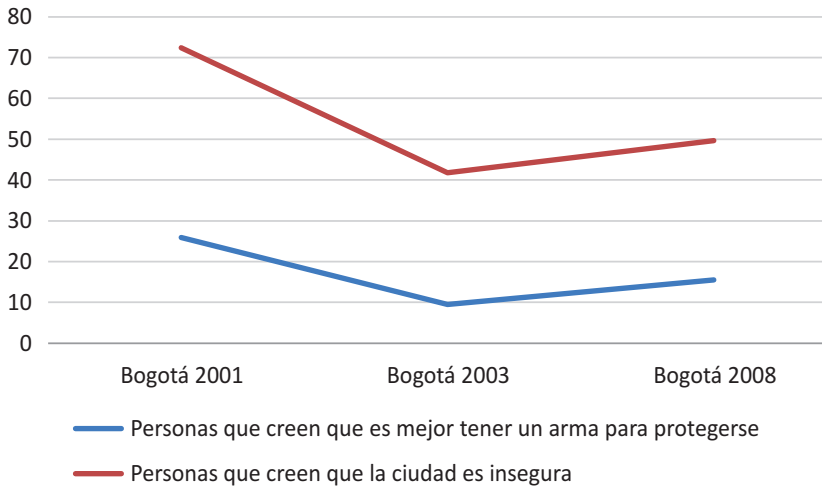
El claro deterioro de la actitud de los habitantes de Bogotá frente a la ley es congruente con los resultados obtenidos en la encuesta en el grupo más numeroso de indicadores que hemos seleccionado, correspondiente a las justificaciones para la desobediencia de la ley. Los porcentajes crecieron en todos estos indicadores entre 2003 y 2008, así:

- Para alcanzar sus objetivos: de 19,8% a 26,6%
- Para ayudar a la familia: de 40,6% a 46,4%
- Para luchar contra un régimen injusto: de 48,8% a 51,4%
- Por provecho económico: de 6,2% a 19,8%

De modo significativo, el mayor aumento (más de 13 puntos) se produjo en esta última justificación, de todas la menos “altruista”. Igualmente significativo es que todos estos indicadores se encontraban en descenso entre 2001 y 2003, lo cual sencillamente indica que entre 2003 y 2008 algo cambió en las actitudes de los bogotanos frente a la ley. Y en efecto, mientras que entre 2001 y 2003 la proporción de personas que afirmaban actuar *casi siempre* conforme a la ley bajó de 31,9% a 27,4%, la de aquellas que decían hacerlo *siempre* subió de 61,9% a 70,6%, y la de aquellas que no lo hacían *casi nunca* descendió de 4% a 1,4%. Por otra parte, sin embargo, hay que decir que entre 2003 y 2008 crecieron los niveles de confianza interpersonal. El porcentaje de personas que confían en la mayoría de la gente subió del 7% al 40% y el de aquellos que confían en los vecinos, del 45% al 59%. También disminuyó la intolerancia, que se mide en la encuesta por referencia al porcentaje de personas que no quisieran tener como vecinos a homosexuales (de 65,6% descendió a 56,2%), desplazados (28,8% a 20,4%) y enfermos de SIDA (42,9% a 31,6%). Pero la intolerancia tiene al menos dos facetas, y entre los dos años también disminuyó el porcentaje de personas que no quisieran tener como vecinos a narcotraficantes (86,6% a 82,1%), es decir, aumentó la aceptación social de este grupo.

Con todo, el aumento de la confianza y la disminución de la intolerancia no significaba que los bogotanos se sintieran más seguros. Luego de un notable descenso de la percepción de que la ciudad es insegura o *muy insegura* entre 2001 y 2003 (cuya suma daba un 72%, y pasó a un 42%), el porcentaje volvió a elevarse a 50% en 2008. De manera correspondiente, la idea de que *es mejor tener un arma para protegerse*, que había llegado a menos del 10% en 2003, se elevó al 15% en 2008 (ver gráfico 2.7).

**Gráfico 2.7. Percepciones sobre seguridad en Bogotá, 2001-2008**  
(Porcentajes)



Fuente: elaboración propia a partir de la ECC de Bogotá.

En resumen, a juzgar por los datos de la ECC, entre 2003 y 2008 la sociedad bogotana se tornó más confiada y más tolerante, pero desmejoró su actitud ante la ley y se hizo más propensa a infringirla por una diversidad de motivos (incluidos los menos altruistas) revirtiendo las tendencias que se observaban desde 2001. ¿Qué tiene que ver todo esto con la violencia? Sin duda es arriesgado hacer cualquier tipo de inferencia sobre un período tan corto, pero no deja de sorprender lo que muestra el cuadro general de la violencia en Bogotá entre 2000 y 2009 (gráfico 2.8).

**Gráfico 2.8. Violencia en Bogotá, 2000-2009**  
(Crímenes cada 100.000 habitantes)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INMLCF.

Los homicidios, claramente, siguieron una tendencia descendente uniforme, pero las lesiones personales y la violencia intrafamiliar tomaron un curso tortuoso. Es innegable la tendencia de las tasas a caer entre 2000 y 2004, pero a partir de este último año se producen elevaciones muy considerables, particularmente en las lesiones personales, y este curso ascendente se mantiene hasta el final de la década.

Ahora bien, estos fenómenos coinciden casi exactamente con los que se observan en los indicadores de cultura ciudadana de los gráficos 2.6 y 2.7. Parecería, pues, existir una fuerte correlación entre el aumento de la disposición ciudadana a infringir la ley por cualquier motivo, y el aumento de la violencia no fatal. Esto podría significar un crecimiento tanto de la proporción de violentos como de la incapacidad de resolver conflictos por medios pacíficos entre los ciudadanos en general. No debe olvidarse que la ECC es estadísticamente representativa para toda la población<sup>47</sup>, y que probablemente en el porcentaje de personas que justifican violar la ley por provecho económico, para alcanzar los objetivos o ayudar a la familia, se encuentran los atracadores; y entre aquellos que justifican su violación para luchar contra un régimen injusto puede haber guerrilleros o por lo menos simpatizantes de la guerrilla. La encuesta aplicada en 2008 preguntó directamente si se justificaba usar la violencia por determinados motivos, y algunos resultados son elocuentes: cuando es en defensa propia 53,0%; para ayudar a la familia 23,4% para defender propiedades o bienes 21,7%; cuando es la única forma de luchar públicamente contra una ley o un régimen injusto 16,6% y para responder una ofensa al honor 13,5%. Por su parte, los motivos decididamente egoístas presentan porcentajes mucho más bajos, pero no nulos: para obtener beneficios económicos 4,9%; cuando es bastante seguro que uno no será castigado 5,1%; cuando es la única manera de alcanzar sus objetivos 5,1%; y para cobrar una deuda 3,7%.

Llama la atención, en todo caso, el contraste entre la estabilidad —en niveles comparativamente bajos— de las tasas de homicidio y la tendencia ascendente, a partir de 2004, de las tasas de lesiones personales y violencia intrafamiliar. En cuanto a los homicidios, es visible el impacto de las políticas de seguridad puestas en marcha a partir de 1995 —donde se incluyen desde luego los programas de cultura ciudadana—, que se examinarán en la siguiente sección. Sin duda el gobierno de Bogotá tuvo notable éxito en la cristalización de la consigna fijada desde 1995: “Poner al frente del imaginario bogotano la regla más importante, la regla de reglas: ‘no matarás’.” (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., s.f., 15).

Pero la consigna “no harás daño físico al prójimo” no ha tenido el mismo éxito. Desde el año 2004 asistimos a un escenario singular en Bogotá. Hay menos homicidios —y probablemente menos homicidas— y se respeta más la vida que diez años antes. Pero hay más violencia —y probablemente más violentos— que al iniciarse la última década del siglo XX. Esto no refleja el aumento de la tolerancia ni el de la

---

<sup>47</sup> Como se explica en detalle en el capítulo 9.

confianza entre los ciudadanos que muestra la encuesta; refleja, sí, el deterioro de las actitudes frente a la ley, el aumento de las disposición a violarla bajo determinadas justificaciones y, a juzgar por el predominio de la violencia interpersonal (por riñas, venganzas, o sin motivo aparente) entre las circunstancias de las lesiones personales (ver cuadro 2.2), una menor capacidad de los ciudadanos para resolver sus conflictos por medios pacíficos.

### **3. La cultura ciudadana en las políticas sobre violencia y convivencia en Bogotá**

No hay duda de que Bogotá constituye un caso particularmente exitoso de protección de la vida, tanto en el contexto colombiano como en el latinoamericano, como lo demuestra la reducción de las tasas de homicidio de un promedio anual de 55,4 HCH entre 1990 y 1999, a un promedio de 25,3 HCH entre 2000 y 2009. Si aplicamos el principio de corresponsabilidad en la seguridad, una parte de dicho éxito es atribuible a la propia ciudadanía y otra a las políticas de seguridad y convivencia puestas en marcha por los gobiernos de la ciudad.

Aunque uno de los logros de la descentralización ha sido dar mayor autonomía a los municipios, es cierto que el mejoramiento de la seguridad a nivel nacional y las políticas en esta materia puestas en marcha por el gobierno central proporcionan un contexto al caso de Bogotá.<sup>48</sup> Parte importante de este avance es sin duda el proceso de democratización, que alcanzó uno de sus puntos culminantes en la Constitución de 1991. El gobierno de César Gaviria (1990-1994), bajo el cual se promulgó dicha carta política, adoptó una “Estrategia nacional contra la violencia” que buscaba fortalecer a las autoridades locales y mejorar su coordinación, resolver el problema de la impunidad fortaleciendo la justicia, y una política de paz con la guerrilla; así mismo, se implementó una reforma de la Policía Nacional (decretada por la Ley 62 de 1993), que reglamentó las relaciones entre las autoridades civiles y las policiales a nivel regional y buscó organizar un Sistema Nacional de Participación Ciudadana. La administración de Ernesto Samper (1994-1998), con su “Política para la Seguridad y la Convivencia”, se propuso fortalecer el sistema judicial y vinculó el desarrollo social a la seguridad. Bajo Andrés Pastrana (1998-2002), con la “Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana” se avanzó en la diferenciación entre *seguridad ciudadana* y *seguridad nacional*, buscando un mayor acercamiento a los problemas que afectan más directamente a la comunidad. Finalmente, en los dos gobiernos de Álvaro Uribe (2002-2010) se implementó una “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, más orientada a la integración del trabajo de la Fuerza Pública, el poder judicial y el gobierno para el fortalecimiento de las instituciones democráticas y la ampliación de la presencia del Estado a todo el territorio nacional.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Para un rápido análisis a este respecto véase Martin, 2008, 176-177.

<sup>49</sup> Véase Rivas Gamboa (2004) para un análisis de las políticas de seguridad de cada período.

Con todo, es un hecho que el comportamiento de las tasas de homicidios en Bogotá es relativamente independiente del de las tasas a nivel nacional. El año más violento en Colombia (1990, con 79 HCH) fue un año relativamente pacífico en Bogotá (39 HCH). A su vez, en el año más violento en Bogotá (1993, con 80 HCH) la tasa nacional ya había comenzado a descender (71 HCH). Mientras que la tasa bogotana cayó de manera sostenida entre 1994 y 1998, la tasa nacional mostró altibajos, y si bien la tendencia general fue a la baja, el descenso fue mucho más lento que en Bogotá, e incluso se detuvo entre 2000 y 2002, mientras en la capital del país la reducción de los homicidios continuaba. Esta independencia relativa se conservó durante la última década. Por otra parte, las políticas nacionales de seguridad no siempre han sido vistas por las administraciones capitalinas como aplicables en sentido estricto a las condiciones de Bogotá<sup>50</sup>, y hay distinciones evidentes entre unas y otras. La capital avanzó más rápido que el país en el diseño de una verdadera política de seguridad ciudadana, en la implementación de un enfoque integral de la seguridad y, como anota Gerard Martin, en la institucionalización de la gestión de la seguridad y en “la fijación de prioridades y metas respecto a los programas de seguridad y convivencia ciudadana con base en un análisis constante de las particularidades y necesidades de la ciudad” (2008, 177-178).

Una mirada a las políticas, planes y proyectos sobre seguridad en Bogotá entre 1995 y 2009 revela obvias diferencias, pero también una notable continuidad en los enfoques, lo cual es también un rasgo diferencial frente a las políticas nacionales.

En la primera alcaldía de Antanas Mockus (1995-1997), e incluso ya desde la de su predecesor, Jaime Castro (1992-1994) se inició un vasto proceso de institucionalización de la seguridad que incluyó, como señala Gerard Martin, la ruptura del paradigma según el cual los temas de seguridad, violencia y criminalidad son reservados a las autoridades policiales y de justicia, de tal forma que estos pasaron a ser responsabilidad del alcalde y su gobierno. El asunto de la seguridad se convirtió en prioridad en los planes de desarrollo, concibiéndose “en términos de un acercamiento integral, intersectorial, coordinado, implementado, monitoreado y evaluado por equipos interinstitucionales” (Martin, 2008, 178). Además, se desarrollaron componentes vitales para el tema de seguridad, como el Sistema Unificado de Información sobre Violencia y Delincuencia (SUIVD), convertido recientemente en el Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC); y el número telefónico único 123 para la atención de emergencias (Martin, 2008, 178-182). Todo esto se mantuvo, con los correspondientes ajustes coyunturales, en las administraciones de la capital de la primera década del siglo XXI. En el fondo, las diferencias entre los planes de desarrollo en materia de seguridad y convivencia están, como se verá, en los énfasis, y es en ellos donde se aprecian las continuidades y discontinuidades de la cultura ciudadana como política pública.

---

<sup>50</sup> Véase, por ejemplo, los comentarios al respecto en Camacho y Camargo, 1998, 344.

El primer gobierno de Antanas Mockus (1995-1997), con su *Plan de Desarrollo Formar Ciudad*, puso énfasis, como ya se vio, en la cultura ciudadana como “eje central” del Plan (Alcaldía Mayor Santa Fe de Bogotá D.C., s.f., 461-483). En el gobierno de Enrique Peñalosa (1998-2000) se puso en marcha el *Plan de Desarrollo Por la Bogotá que queremos*, con énfasis en —usando sus propios términos—: a) la cualificación y fortalecimiento institucional para la seguridad ciudadana, b) el desarrollo normativo y fortalecimiento de la acción coordinada entre las autoridades de policía y la ciudadanía, c) la promoción de la solidaridad y compromiso para la convivencia ciudadana, d) el fomento del buen uso del tiempo libre y el espacio público, y e) la prevención de riesgos y atención de emergencias (Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá D.C., 1998, 25-29). En el punto b) y especialmente en el c) se encontraría la continuidad del tema de cultura ciudadana de la primera administración de Mockus, al destacarse “el cumplimiento de las distintas normas en materia de tránsito, espacio público y aseo, que son vitales para la armonía ciudadana”, la realización de “procesos pedagógicos que prevengan actitudes violentas derivadas, en particular, del consumo de drogas y alcohol” y la generación de “espacios para la convivencia ciudadana” (1998, 26-28).

En el Plan de Desarrollo de la segunda administración de Antanas Mockus, como ya señalamos, la cultura ciudadana regresó como primer objetivo, al definir sus políticas como sigue:

“Dar prioridad a incentivos y reconocimientos al cumplimiento de normas y acuerdos y buscar saldo pedagógico cuando fuese necesario sancionar; promover la autorregulación individual y social; dar prioridad a proyectos acordes con los objetivos del plan de desarrollo, dirigidos a grupos no incorporados a la cultura urbana y a comunidades dispuestas a procesos de cambio cultural; ampliar y cualificar los canales de discusión pública y participación democrática; potenciar las contribuciones del arte, la recreación, el deporte y el ambiente a la comunicación y a la convivencia; desconcentrar la oferta cultural y fortalecer la cultura popular”. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2002, 83)

Fue este el primer plan de desarrollo de la ciudad en el que se fijaron metas concretas sobre seguridad:

“[...] reducción del promedio de 11 muertes violentas diarias a 7; 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; aumento en un 20 por ciento de la percepción de seguridad de los ciudadanos”. (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2002, 84.)

La primer Encuesta de Cultura Ciudadana se aplicó en el primer año del gobierno para cuantificar los logros en cuanto al cumplimiento de las normas básicas de convivencia, al aumento del número de personas que no justifican transgresiones de la ley, y al incremento de la capacidad para celebrar y cumplir acuerdos, entre otros aspectos.

El Plan de Desarrollo *Bogotá sin indiferencia* del alcalde Luis Eduardo Garzón (2004-2007) integró el tema de la seguridad y la convivencia bajo uno de tres “ejes estructurales” del Plan de Desarrollo, el Eje de Reconciliación, y declaró como su objetivo lo siguiente:

“Desarrollar una institucionalidad pública y una organización ciudadana que propicie y dinamice una cultura de reconciliación, de solidaridad, de inclusión, de participación, de responsabilidad y corresponsabilidad, de respeto a la vida, a los derechos humanos, a la justicia, la seguridad, a la participación y al control social como instrumentos para las acciones civiles contra la violencia, de tal manera que la acción ciudadana y la gestión pública sean impulso y escuela para la reconciliación de los colombianos y las colombianas; Promover una cultura de reconciliación que le sirva a la ciudad de fundamento esencial para la construcción de la paz sostenible a través del Sistema Distrital de Reconciliación”. (Concejo de Bogotá D.C., 2004, 28)

Como puede verse, no se menciona el término “cultura ciudadana” ni se hace referencia alguna al cumplimiento de normas, y los énfasis, patentes en los programas del eje de Reconciliación, se pusieron en 1) gestión pacífica de conflictos, 2) derechos humanos para todas y todos, 3) atención a población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia, con perspectiva de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, 4) sistema de justicia de la ciudad, 5) comunicación para la reconciliación, 6) atención integral de violencia, delincuencia y orden público, 7) Red distrital de reconciliación, resistencia civil y no violencia, 8) Bogotá menos vulnerable ante eventos críticos, 9) participación para la decisión, 10) comunicación para la participación, 11) control social a la gestión pública, 12) obras con participación ciudadana, 13) gobernabilidad y administración territorial de la ciudad, y 14) inclusión económica y desarrollo empresarial sectorial, entre los puntos más relevantes (Concejo de Bogotá D.C., 2004, 30-32).

Finalmente, el *Plan de Desarrollo Bogotá positiva: para vivir mejor*, del Alcalde Samuel Moreno (2008-2011) situó la seguridad y la convivencia en el segundo “objetivo estructurante” del Plan, llamado *Derecho a la Ciudad*, que tiene entre sus propósitos “promover e instaurar una cultura de solidaridad, reconciliación y no violencia” y “fortalecer la institucionalidad asociada a la seguridad y la justicia”. Entre sus estrategias se encuentra la de “promover la convivencia ciudadana, a través de acciones que generen sentido de pertenencia e identidad, solidaridad, respeto a la vida y a la diversidad”. La convivencia y la seguridad ciudadana constituyen además uno de los “Principios de política pública y de acción”, y específicamente señala:

“Las acciones de la administración distrital promoverán la reconciliación y la paz, la prevención, el alistamiento y la respuesta frente a los delitos, las violencias y conflictividades, en los ámbitos público y privado. Se actuará bajo la concepción de seguridad como un bien público que propicia las condiciones necesarias para la vida digna y el goce pleno de los derechos humanos y la convivencia democrática en un ambiente de solidaridad y desarrollo armó-

nico, con sujeción a las normas”. (Concejo de Bogotá D.C., 2008, *Artículo 2. Principios de política pública y de acción*)

También la “cultura ciudadana” figura como un principio de política pública y de acción: “La administración promoverá cambios en los comportamientos y las actitudes de las y los habitantes de la ciudad, orientados a fortalecer el sentido de lo público, el disfrute corresponsable de lo colectivo y las condiciones de convivencia y el respeto por el otro”.

Como se puede apreciar, entre 1995 y 2010 todos los gobiernos de la ciudad se preocuparon por preservar la gestión institucional de la seguridad y la integralidad de dicha gestión, y las demás características propias de Bogotá en este campo que han promovido a su vez un mayor desarrollo del concepto de seguridad ciudadana en todas las ciudades de Colombia. Bajo estos principios, todos se han acogido al análisis epidemiológico de la violencia —en particular de los homicidios— para el establecimiento de sus metas y la definición de sus políticas, programas y proyectos, y en general han puesto énfasis en el tema de la resolución pacífica de conflictos entre los ciudadanos. Sin embargo, hay una diferencia entre las dos administraciones de Antanas Mockus y las demás: el énfasis en la cultura ciudadana, en primer lugar, y la insistencia en el cumplimiento de normas de convivencia y en la eliminación de justificaciones para el incumplimiento de la ley. Otro aspecto diferencial sería lo que Mockus llamó la “interacción intensificada”, basado en las premisas de que “los conflictos surgen o se agravan por limitaciones de la comunicación y que la relación directa, ‘cara a cara’, puede disuadir de la violencia” (Mockus, 2001, 3-4).

Los resultados están a la vista. Es clara la tendencia sostenida a la reducción de los homicidios en Bogotá a lo largo de todo el período y bajo todas las administraciones, pero, al menos en cuanto corresponde a la primera década del siglo XXI, ha sido solo bajo los términos de cultura ciudadana, respeto por las normas e imperio de la ley que ha logrado contenerse la montaña de violencia que se extiende bajo la “punta del iceberg” de los homicidios: la violencia no fatal, la de las lesiones personales y la violencia intrafamiliar.

#### **4. Cultura ciudadana y seguridad: de la vigilancia y el control a la resolución pacífica de conflictos**

La primera conclusión que puede extraerse de la experiencia de Bogotá en el período 1995-2010 es, claramente, que las soluciones de fuerza no son en modo alguno las apropiadas para un medio urbano complejo. En realidad, Bogotá ni siquiera ha tenido la posibilidad física de implementar un pie de fuerza policial adecuado para una ciudad de gran tamaño. Como se aprecia en el cuadro 2.3, mientras que la población de la ciudad creció en más de un millón y medio de habitantes entre 1995 y 2005, el aumento de los efectivos policiales apenas se notó y el déficit se mantuvo en porcentajes superiores al 60%.



Cuadro 2.3. La fuerza policial en Bogotá, 1995-2005

Año	Población	Efectivos existentes	Efectivos requeridos	Déficit	% de déficit
1995	5.678.342	9.472	28.392	18.920	66,6%
1996	5.815.511	9.647	29.078	19.431	66,8%
1997	5.956.995	11.362	29.785	18.423	61,9%
1998	6.112.196	11.374	30.561	19.187	62,8%
1999	6.276.428	11.076	31.382	20.306	64,7%
2000	6.437.842	11.046	32.189	21.143	65,7%
2001	6.573.291	10.703	32.866	22.163	67,4%
2002	6.712.247	10.410	33.561	23.151	69,0%
2003	6.881.789	10.800	34.409	23.609	68,6%
2004	7.029.928	10.800	35.150	24.350	69,3%
2005	7.185.889	10.800	35.929	25.129	69,9%

Fuente: Parada Díaz (2005)

En 2010, con una población cercana a 7.800.000 habitantes, la ciudad cuenta con 17.000 efectivos; esto es, con un policía por cada 458 habitantes, mientras los promedios internacionales se acercan a 3 o 4 policías por cada mil habitantes. Con ese pie de fuerza, y con un déficit aún mayor en tecnologías (cámaras de seguridad, por ejemplo), Bogotá permanece muy rezagada en el cumplimiento de funciones de vigilancia y control para el tamaño de su población y la talla de sus retos de seguridad.

No cabe duda de que Bogotá no solo ha logrado hacer frente a dichos retos sino reducir las tasas de homicidios a niveles muy inferiores a los índices nacionales, e incluso a un nivel inferior al de los países de ingresos bajo y medio de América; y lo ha logrado gracias a una política de seguridad integrada e institucionalizada en cabeza de la administración civil, que mantiene un vínculo directo de las autoridades de policía, y gracias a una gestión de seguridad que privilegia la eficiencia y la capacitación.

En este sentido es importante mencionar también que desde el primer gobierno de Antanas Mockus, y en consonancia con una política nacional, comenzó a ponerse énfasis en el acercamiento de las instituciones de seguridad a la ciudadanía, mediante programas como los Consejos Locales de Seguridad, la Policía Comunitaria, los Frentes Locales de Seguridad y el Programa Zonas Seguras, liderado por la Cámara de Comercio de Bogotá, con lo cual se dio expresión concreta al principio de la corresponsabilidad ciudadana. Dicho principio no supone solamente cooperar con las autoridades; antes bien, como lo explica Mockus,

“Partimos de la convicción de que la seguridad no es solamente un problema de la policía, más aún, no es solamente un problema del Estado. Aprender a resolver conflictos pacíficamente, hacerse responsable por la seguridad per-

sonal y por la vida propia y la de los demás evitando incurrir en comportamientos que las pongan en riesgo, y colaborar con otros ciudadanos o con las autoridades para detener actividades criminales o terroristas son todas tareas que corresponden al ciudadano y que tienen un impacto grande en términos de protección a la vida". (2004, 11-12)

No está de más subrayar una vez más, para concluir, el impacto que las políticas, los programas y los proyectos que buscan promover cambios culturales han tenido en este panorama. Es apenas evidente que el cambio cultural, el incremento en la disposición a acatar las normas de convivencia, la formación de actitudes positivas hacia la ley y la eliminación de las justificaciones para transgredirla no se imponen por decreto, ni siquiera en los Estados totalitarios. Pero un gobierno sí puede contribuir a todo ello (*promover es la consigna*) utilizando los mecanismos adecuados, entre ellos la "interacción intensificada" entre las autoridades y la ciudadanía y entre los propios ciudadanos.

Sin duda, disposiciones de orden más administrativo que cultural, como la restricción al porte de armas de fuego y la imposición de límites en los horarios de los establecimientos que expendían bebidas embriagantes (lo que en Bogotá se llamó la "hora zanahoria"<sup>51</sup>) tuvieron un impacto en la reducción de homicidios. Sin embargo, para algunos dicho impacto fue moderado. Mediciones efectuadas en 1999 sobre modelos econométricos determinaron por ejemplo 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", y los controles al consumo de alcohol de la "ley zanahoria" no explicarían más del 8% de dicho descenso (Llorente et al., s.f., 20). ¿Qué proporción del descenso en los homicidios se explicarían por las "tarjetas ciudadanas", los "mimos y cebras", las "jornadas de vacunación contra la violencia", el programa "Policías formadores de ciudadanos", las "jornadas de re(conciliación) y solución pacífica de conflictos", la "Carta de civilidad" y los "Semilleros de convivencia", puestos en marcha en el mismo período?<sup>52</sup> Ninguna de estas acciones se midió en su momento y probablemente ya no haya posibilidad de hacerlo. Pero como se mostró en este ensayo, es posible que hubieran tenido un mayor impacto del imaginado y, en todo caso, programas similares aparentemente tuvieron que ver con la contención temporal de la violencia no fatal en la ciudad entre 2001 y 2003.

El análisis que hemos efectuado en la primera parte de este ensayo enseña que aún tenemos un largo camino por recorrer para comprender las motivaciones y los me-

---

<sup>51</sup> Se utilizó una conocida expresión coloquial asociada a los comportamientos prudentes o mojigatos: ser un "zanahorio" por oposición a ser un "pillo" o un astuto, fue la consigna de la administración para llamar a la ciudadanía a recuperar los comportamientos seguros para la propia vida y la de los demás.

<sup>52</sup> Todas estas "acciones", como las llama Mockus, se explican en detalle en Mockus, *Antanas*. 2001, 9-ss.

canismos que operan en el homicidio en Colombia y en Bogotá. Evidentemente, es simplista atribuirlo en su mayor parte “a bandas criminales”, “a la pobreza” o, en otra perspectiva, “a la intolerancia ciudadana”. Sin embargo, el panorama de la violencia no fatal muestra que ciertamente existe un sustrato cultural en la violencia, y este se aplica también a los homicidios. Dicho sustrato cultural no tiene que ver con una supuesta “cultura de la violencia”; tiene que ver con aspectos mucho más definidos y profundos de la cultura, como la incongruencia entre las normas legales, las normas sociales y las normas morales, con la baja capacidad para concertar y cumplir acuerdos, con la dificultad para resolver los conflictos por medios pacíficos, con la desconfianza en el Estado y el sistema legal, según hemos mostrado en la segunda parte. Actuar sobre tales aspectos, del modo en que lo hicieron desde 1995 en Bogotá los programas de cultura ciudadana, produce resultados palpables, como claramente revelan las cifras de homicidios y lesiones no fatales. No actuar también produce resultados, pero negativos, como parecen indicarlo las tasas de lesiones personales y violencia intrafamiliar en Bogotá en años recientes.

## Referencias

Acero, Hugo. 2008. “Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana”, en: *Convivencia y seguridad ciudadana*. Fundación Ciudad Humana, INCOSEC, Alcaldía del Municipio de Chacao, Caracas: Santillana, pp. 73-125.

Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 1998. Acuerdo No. 06 de junio 8. *Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas 1998-2001. Por la Bogotá que queremos*. Santa Fe de Bogotá D.C.

- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2002. *Bogotá para vivir todos del mismo lado. Memorias de un Plan de Desarrollo*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
- Alcaldía Mayor Santa Fe de Bogotá D.C. s.f. *Formar ciudad*, 1995-1997. Bogotá.
- Camacho, Álvaro y Esperanza Camargo. 1998. "La seguridad ciudadana: una aproximación a la situación de Bogotá", en Yezid Campos e Ismael Ortiz (comp.), *La ciudad observada*. Bogotá: Observatorio de Cultura Urbana, TM Editores.
- Cámara de Comercio de Bogotá. 2006. "Balance del año 2005", en: *Revista del Observatorio de Seguridad en Bogotá*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá, No. 30. Bogotá.
- caracoltv.com. 2010. "Las Bacrim tienen 13.400 combatientes y colaboradores, según Indepaz", 10 de septiembre. Bogotá. Disponible en: [www.caracoltv.com/noticias/nacion/articulo-89865-bacrim-tienen-13400-combatientes-y-colaboradores-segun-indepaz](http://www.caracoltv.com/noticias/nacion/articulo-89865-bacrim-tienen-13400-combatientes-y-colaboradores-segun-indepaz) (consultado el 28 de noviembre de 2002)
- Concejo de Bogotá D.C. Acuerdo No. 119 de junio 3 de 2004, por el cual se adopta el *Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas para Bogotá D.C. 2004-2008. Bogotá sin indiferencia, Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión*.
- Concejo de Bogotá D.C. Acuerdo No. 308 de 9 de junio de 2008, por el cual se adopta el *Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas para Bogotá D.C. 2008-2012. Bogotá positiva: para vivir mejor*.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). 2005. *Visión Colombia Segundo Centenario: 2019. Propuesta para discusión*. Bogotá: Planeta.
- Fundación Seguridad y Democracia. 2010. "Balance general de la seguridad urbana en Colombia 2003-2009", Bogotá. Disponible en: [www.seguridadydemocracia.org](http://www.seguridadydemocracia.org) (consultado el 28 de noviembre de 2002)
- Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI). 2001. "Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá", en: *Análisis Político*, No. 44. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 16-41.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). *Forensis, Datos para la Vida*. Bogotá. 1999-2009.
- Leal Buitrago, Francisco (ed.). 1999. *Los laberintos de la guerra*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Llorente, María Victoria, et al. 2002. "Violencia homicida y estructuras criminales en Bogotá", en *Sociologías*, año 4, No. 8. Porto Alegre; pp. 172-205.
- Llorente, María Victoria, Rodolfo Escobedo, Camilo Echandía y Mauricio Rubio. s.f. "Violencia homicida en Bogotá: más que intolerancia", en: *Documentos CEDE*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Martin, Gerard. 2008. "Bogotá: Gestión integral de la seguridad ciudadana", en: *Convivencia y seguridad ciudadana*. Fundación Ciudad Humana, INCOSEC, Alcaldía del Municipio de Chacao. Caracas: Santillana.

- Mockus, Antanas. 2001. "Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997", estudio técnico. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Mockus, Antanas, 2004, *Bogotá para vivir, 2001-2003*, Memorias de la Administración Distrital, Bogotá, s.e., Vol. I
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2003. *Informe Mundial sobre la violencia y la salud*, Publicación Científica y Técnica No. 588. Washington D.C.
- Organización de Naciones Unidas (ONU). 2006. *Violencia, crimen y tráfico ilegal de armas en Colombia*. Colombia: Oficina contra la Droga y el Delito.
- Parada Díaz, Orlando. 2005. Proyecto de Acuerdo No. 196 de junio 20, "Por el cual se crea la Red de Apoyo y Solidaridad ciudadana de la Policía Metropolitana de Bogotá D.C. y se dictan otras disposiciones". Bogotá. Disponible en: [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma.jsp?i=16822](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma.jsp?i=16822)
- Pécaut, Daniel. 2002. "Presente, pasado y futuro de la violencia", en: *Las dos colombias*. Jean-Michel Blanquer y Christian Gros (comps.) Bogotá: Editorial Norma.
- Rivas Gamboa, Ángela. 2004. "Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia". Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Roa, Ana. 2008. "Lesiones interpersonales 2002 a 2007, una mirada comparada", en *Boletín Epidemiológico DRIP*, Vol. 2, No. 4. Bogotá: Instituto Nacional de Medicina Legal.
- Sánchez, Efraín y Carolina Castro. 2006. *Fomentar la cultura ciudadana, propuesta para discusión*, Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Sánchez, Efraín. 1998. "Reflexión sobre Colombia: tendencias, coyuntura y posibles líneas de acción", documento de trabajo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Bogotá: documento inédito.
- Sánchez, Gonzalo y Ricardo Peñaranda. 1991. *Pasado y presente de la violencia en Colombia* (2ª ed. aumentada). Bogotá: CEREC.
- Secretaría de Gobierno. 2002. "Caracterización de la violencia homicida en Bogotá". Alcaldía Mayor de Santa Fe de Bogotá.
- Secretaría de Gobierno. s.f. "Políticas públicas integrales para la convivencia y seguridad ciudadana en Bogotá D.C.", Juan Manuel Ospina Secretario de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá, presentación en Power Point. Disponible en: [www.iadb.org/document.cfm?id=917315](http://www.iadb.org/document.cfm?id=917315).
- Sudarsky, John. 2001. *El capital social de Colombia*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

# Capítulo 3

## **Densificación y concentración: un análisis de los fenómenos de violencia urbana**

*Sayra Aldana, Juan Mauricio Ruiz, María Villa, Mónica Villegas y Henry Murraín*

La Encuesta de Cultura Ciudadana (ECC), desarrollada inicialmente por la Alcaldía Mayor de Bogotá y luego por la Corporación Visionarios por Colombia (Corpovisionarios), permite identificar la correlación existente entre creencias y actitudes ciudadanas y las cifras de registro de hechos violentos en cada ciudad (homicidios y lesiones personales, que aquí denominamos cifras secundarias). Al analizar sus resultados, existiría la expectativa razonable de que las ciudades con altos niveles de cultura ciudadana presenten menores índices de transgresión de normas y problemas de inseguridad. Además, la observación de un caso como el de Bogotá —que se abordó en detalle en el capítulo 2— permitiría esperar que una política sostenida de intervenciones y acciones culturales puede impulsar cambios en las actitudes de la gente hacia la ciudad, aumentar la confianza en instituciones, el cumplimiento de las normas y la confianza entre desconocidos. De ahí que uno de los resultados habitualmente esperados al adoptar este tipo de políticas es que al aumentar el respeto del ciudadano por la ley y por sus semejantes se reduzcan los casos de violencia y corrupción, aumente la disposición de los ciudadanos a acatar la ley y a suscribir y cumplir acuerdos, y la cooperación entre ellos, entre otros muchos aspectos.<sup>53</sup>

Sin embargo, en un análisis reciente de los resultados de la ECC efectuado por Corpovisionarios se encontró una situación bastante paradójica. La ECC aplicada en Medellín en 2009 revela una mejora sustancial y unos altos índices en los indicadores de cultura ciudadana, pero al mismo tiempo la ciudad enfrenta un visible deterioro en algunos indicadores de seguridad, y muy particularmente en la tasa de homicidios, que pese a una leve mejoría entre 2009 y 2010, se mantiene muy por encima de la tasa nacional. Esta situación plantea un reto importante para el modelo de análisis e implementación de acciones de cultura ciudadana, a saber: ¿cómo es posible que una ciudad pueda registrar un avance tan significativo en términos de cultura ciudadana y a la vez tener un fuerte deterioro en su situación de seguridad? A primera vista pareciera una evidencia contundente de que la seguridad y la cultura ciudadana corren por cauces diferentes, o bien, que la cultura ciudadana carece de impacto preventivo sobre los hechos violentos.

El caso de Medellín resulta tan paradójico como atractivo como objeto de investigación bajo el enfoque presentado en el primer capítulo; además, plantea el interro-

---

<sup>53</sup> El ejemplo paradigmático de este fenómeno fueron los logros de las políticas de cultura ciudadana implementadas durante las administraciones de Antanas Mockus. Al respecto, véanse Mockus, 2001 y Bromberg, 2003, así como los informes de las diferentes ECC realizadas en esta ciudad (incluidas las aplicadas por Corpovisionarios en 2007 y 2010).

gante de qué tipo de estrategias de cultura ciudadana podrían diseñarse para ayudar a reducir los actuales problemas de violencia de la ciudad.

El presente capítulo expone a grandes rasgos, en primer lugar, los principales avances en cultura ciudadana que Medellín ha mostrado en los últimos años. Con esto se resalta el hecho de que la ciudad decididamente ha seguido una política de cultura ciudadana con resultados positivos. En seguida presentamos una breve radiografía de la actual situación de seguridad de la capital antioqueña, para después abordar la cuestión planteada: ¿cómo explicar que una ciudad tenga al mismo tiempo niveles de cultura ciudadana crecientes y niveles de seguridad decrecientes? El capítulo desarrolla una hipótesis de respuesta que, sobre la base de algunos indicadores específicos y cifras secundarias georeferenciadas, mostraría que el caso de Medellín, de hecho, no pone en duda la efectividad de las intervenciones de orden cultural con los ciudadanos y, antes bien, favorece una de las tesis centrales de la cultura ciudadana: que la seguridad de la vida, el respeto a la integridad de las personas y la convivencia en general dependen en buena medida de aspectos culturales.

La segunda parte del capítulo aborda una pregunta ulterior; ya que, si bien es posible explicar coherentemente el particular fenómeno de Medellín, no queda claro por qué en esta ciudad (y en otras de características similares, como Monterrey) se presenta de forma tan pronunciada este fenómeno de violencia.<sup>54</sup> ¿Existe algún elemento en particular que propicie esta situación en la ciudad? Para responder a esta pregunta se exponen algunos de los resultados del trabajo de Corpovisionarios con un grupo de jóvenes expandilleros del programa Fuerza Joven en Medellín, y se da una mirada a los motivos por los que ellos manifiestan haberse involucrado en círculos de violencia. Por último, se aborda la pregunta de cómo sería posible mejorar la situación de seguridad de la ciudad y cuáles podrían ser los aportes desde el enfoque de cultura ciudadana.

Evidentemente, dar una explicación exhaustiva de la situación actual de Medellín requiere de un estudio de mayor profundidad, tanto en campo como desde diferentes disciplinas sociales. El propósito en este capítulo es mucho menos ambicioso; consiste en proponer algunas hipótesis plausibles a partir de la información que provee la ECC y del enfoque conceptual de Corpovisionarios.<sup>55</sup>

## **I. Cultura ciudadana en Medellín**

En el camino a la armonización de ley, moral y cultura en una sociedad, uno de los principales pasos está en que la ciudadanía consolide su relación con las normas

---

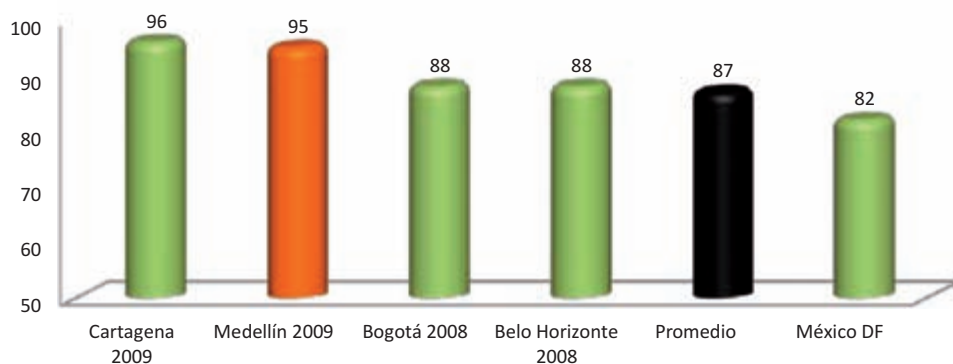
<sup>54</sup> A lo largo de la investigación se detectó que Monterrey presenta un contraste similar entre indicadores de cultura ciudadana y cifras de violencia. Analizar el fenómeno en ese caso particular requeriría desde luego de un trabajo de campo cuidadoso y un estudio puntual de sus indicadores.

<sup>55</sup> Este capítulo tiene como insumo principal los informes elaborados para las ECC de 2007 y 2009 en la ciudad, donde se presentan en detalle los resultados de las mismas y se da cuenta de los aspectos técnicos pertinentes (Corpovisionarios 2007 y 2010).

legales y aumente lo que en el enfoque de cultura ciudadana denominamos “la admiración por la ley”; es decir, se busca que el ciudadano interiorice la importancia y el sentido último de las normas (su necesidad para un sistema de convivencia y bienestar para todas las personas). La admiración implica que el ciudadano se sienta orgulloso de cumplir con las normas, sienta vergüenza de quebrantarlas y esté dispuesto a acatarlas incluso cuando van en contravía de su beneficio personal. Las sociedades democráticas modernas se construyen a partir de esta relación de respeto por la ley. Cuando sus ciudadanos admiran la ley, no solo la cumplen porque es su obligación (por las malas), sino porque le ven pleno sentido e incluso disfrutan al hacerlo. Una sociedad que respeta la ley hace mucho más sencillo y factible su desarrollo social, cultural e incluso económico (North, 1990). Visto en sentido inverso: cuanto más informal e ilegal sea el modo de proceder de la gente, mayor será la desconfianza recíproca (dada la impredecibilidad de los comportamientos, de lo que cada quien puede esperar de los demás ciudadanos) y, por tanto, más inestabilidad y mayor tendencia al uso de atajos o incluso de la violencia habrá en la sociedad. En este marco de ideas, uno de los objetivos más importantes para una ciudad es aumentar el respeto por la ley.

Los resultados de la ECC aplicada en 2009 revelan un avance generalizado de la capital antioqueña en cultura ciudadana en temas como la tolerancia y la disposición hacia la regulación. No obstante, el resultado más sorprendente se presenta en la relación de los medellinenses con la ley, frente a lo registrado en 2007 y a las demás ciudades encuestadas: no solo dicen tener mayor respeto por ésta actualmente sino también estar menos dispuestos a violarla en situaciones hipotéticas (véanse gráficos 3.1 y 3.2).

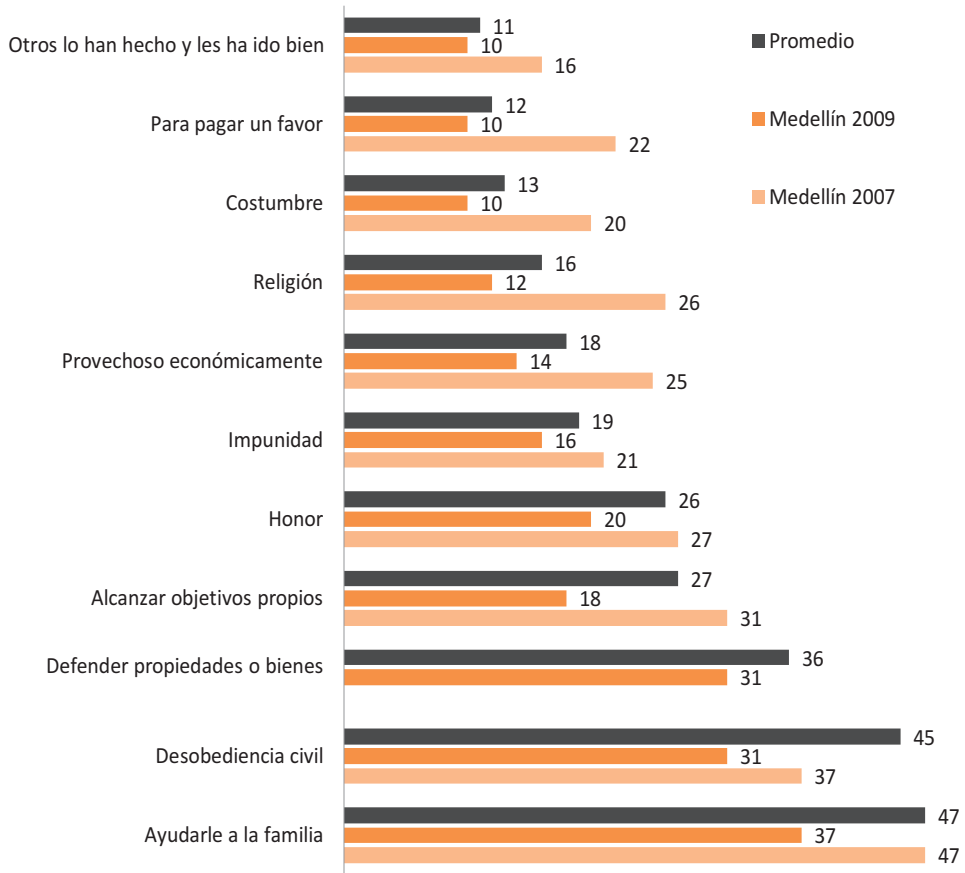
**Gráfico 3.1. Porcentajes de personas a las cuales las palabras norma o regla les despiertan un sentimiento positivo y muy positivo. Ciudades seleccionadas**



Fuente: análisis de Corpovisionarios.



**Gráfico 3.2. Justificaciones para desobedecer la ley, ECC Medellín, 2007-2009**  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

Según puede observarse, el 95% de los medellinenses tiene un sentimiento positivo o muy positivo hacia la ley, el segundo porcentaje más alto entre todas las ciudades. Al mismo tiempo, la capital antioqueña no solo es la ciudad con menor disposición a transgredir la ley sino que también presenta considerables reducciones en este aspecto, frente a la ECC de 2007 (entre el 6% y el 12% en todos los casos). El hecho de que este resultado se encuentre distribuido entre toda la población independientemente del género, estrato, nivel educativo o edad, claramente sugiere una intervención exitosa de políticas de cultura ciudadana en Medellín.

En segundo lugar, encontramos que, enfrentados a situaciones hipotéticas, en comparación con 2007 los ciudadanos de Medellín dicen estar más dispuestos a dejarse regular, aunque menos dispuestos a regular a los demás (especialmente

por temor a las reacciones ajenas). No obstante, frente a situaciones vividas la semana anterior, dicen regular mucho más de lo que manifestaban hacerlo en 2007.<sup>56</sup> Esto indica que, llegado el momento, logran superar el temor y regulan los malos comportamientos o, en otras palabras, están mucho más dispuestos a regular a los demás de lo que creen.

Ahora bien, ¿por qué es importante una buena disposición de los ciudadanos a la regulación? Porque cuando una persona está dispuesta a regular a otra no solo reivindica al otro como un ciudadano y como alguien que puede corregir sus errores, sino que también utiliza medios no violentos para comunicar sus diferencias frente a los demás. Así mismo, porque cuando alguien permite que otro lo regule se reconoce a sí mismo como ciudadano en construcción y al otro como educador en potencia. Una sociedad con alta disposición hacia la regulación, en vez de usar violencia usa mecanismos pacíficos para resolver los conflictos, y cuando los ciudadanos se entienden por medio de razones la convivencia se desarrolla naturalmente.

En términos de tolerancia, por otra parte, la ciudad ha alcanzado también algunos avances significativos (véase gráfico 3.3). Lo que sugieren las cifras es que hoy la ciudad es en general más tolerante respecto a lo que era en 2007 y frente al resto de ciudades encuestadas, especialmente en lo que se refiere a la no discriminación de poblaciones habitualmente marginadas como las prostitutas, los homosexuales y los enfermos de sida, y de grupos de desplazados —de cuya llegada a las ciudades se esperaría más bien una reacción adversa por parte de los ciudadanos, y todavía más en una ciudad como Medellín, una de las que más recibe población desplazada diariamente en el país—.<sup>57</sup> Aclaremos que por “tolerar” en sentido positivo entendemos aquí el reconocer al otro como ciudadano en igualdad de derechos y deberes a pesar de las diferencias. Otro tipo de tolerancia muy distinto y también considerado dentro de la ECC es la tolerancia a los grupos al margen de la ley como la guerrilla y los paramilitares (de ahí que se la denomine negativa). En este sentido los ciudadanos de Medellín han avan-

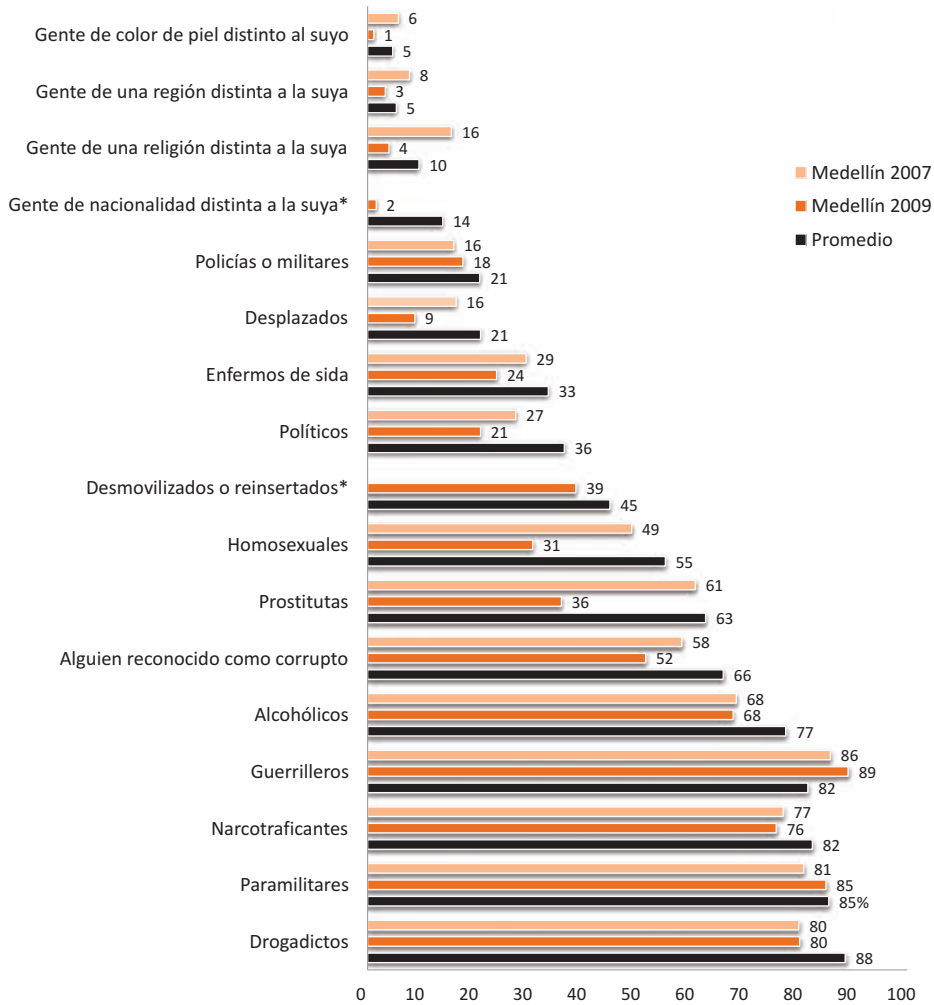
---

<sup>56</sup> En particular frente a ciertas situaciones cotidianas, los ciudadanos pasaron de manifestar no hacer nada a decir estar dispuestos a llamar la atención a otros cordialmente y también a reaccionar bien ante el llamado de atención: cuando no les han pagado lo que corresponde por su trabajo (18% en 2007, frente a 22% en 2009), cuando alguien no les pagó una deuda económica (22% en 2007, frente a 30% en 2009) o alguien agredió a sus hijos (de 15% en 2007 pasó a 24% en 2009). También es significativo el aumento en la disposición a llamar a las autoridades como mecanismo de regulación en todas las situaciones planteadas.

<sup>57</sup> En el caso de las prostitutas, el nivel de tolerancia por parte de los medellinenses aumentó cerca de 25%, mientras que en el de los homosexuales alrededor de 18%. Por otra parte, los habitantes de Medellín toleran hoy en día en promedio un 8% más a los desplazados, siendo de lejos entre las ciudades encuestadas una de las que mejor los acoge, pues en otras ciudades colombianas el porcentaje de rechazo a este grupo poblacional oscila entre el 29% (Ibagué 2007, Pereira 2005) y 12% (Barranquilla 2008).

zado también, pues censuran cada vez más la presencia de estos grupos, en un claro síntoma de respeto por la ley.<sup>58</sup>

**Gráfico 3.3. A qué personas no les gustaría tener como vecinas, ECC Medellín, 2007-2009**  
(Porcentajes)



\*Dato no disponible para 2007  
Fuente: análisis de *Corpovisionarios*.

Estos resultados aparecen en el marco de la aplicación de una serie de políticas por parte de la administración local que han abonado el terreno para un avance

58 <sup>58</sup> En el caso de los guerrilleros, la censura pasó de 85,7% a 89%, y en el de los paramilitares de 80,8% a 84,9%. Sin embargo, vale la pena agregar que hay un ligero aumento de la tolerancia hacia los narcotraficantes, quienes paradójicamente son menos rechazados que los drogadictos.

cultural en el conjunto de la ciudadanía. Desde el año 2004 la Alcaldía de Medellín, y más específicamente la Secretaría de Cultura Ciudadana, han venido trabajando en campañas y programas como Vías vigilantes de mi barrio (2004), así como en la creación de Comités Locales de Gobierno (desde 2005), iniciativas que movilizan las comunidades de los barrios urbanos y corregimientos alrededor del tema de la convivencia y la seguridad ciudadana. En el marco del programa Paz y Reconciliación (2004), por otra parte, se ha hecho un seguimiento al proceso de reintegración de personas desmovilizadas de los grupos al margen de la ley, y este programa (junto con el de Fuerza Joven) ha permitido la inserción de cientos de jóvenes ex militantes de los combos y pandillas de las comunas consideradas de más alto riesgo. Ello se ha complementado, además, con procesos de sensibilización de grupos de jóvenes dentro de los establecimientos educativos, con el fin de prevenir el ingreso de niños y adolescentes a circuitos delincuenciales.

Adicionalmente, la ciudad ha implementado iniciativas de amplia difusión como la creación del *Manual de convivencia ciudadana* (Secretaría de Cultura Ciudadana de Medellín, 2006), para que la ciudadanía en general se involucre en la construcción de normas de convivencia y acuda a mecanismos de resolución pacífica y ciudadana de conflictos, entre otros aspectos; y también planes de desarme ciudadano, en los que se busca reivindicar el valor de la vida como principio de convivencia, y desestimar el porte, tenencia y uso de armas de fuego.<sup>59</sup> Los resultados positivos de esta intervención son quizás los más evidentes, pues entre 2007 y 2009 se redujo significativamente el porcentaje de ciudadanos que justificaban el porte de armas, pasando del 13% a solo un 8% —cifra que convierte a Medellín en la ciudad con el menor porcentaje de justificación del porte de armas de todas las evaluadas—.<sup>60</sup>

Los programas enumerados hacen parte de la estrategia global de intervención para asuntos de participación ciudadana, seguridad y convivencia propuesta en el *Plan de Desarrollo de Medellín 2008-2011*. En este, la administración reconoce que sus ciudadanos tienen hoy una mejor disposición al “cumplimiento de las leyes por convicción” pero, también, que es necesario “continuar el énfasis en una pedagogía del sentido de lo público para afectar las justificaciones para transgredir la Ley” (Alcaldía de Medellín, 2007, p. 175 y 178). Y aunque considera que se ha avanzado en los procesos de revitalización del tejido social mediante un nuevo impulso a los procesos de participación e integración ciudadana, admite las dificultades y “la persistencia de conductas y comportamientos que sin ser en sí mismos criminales

---

<sup>59</sup> Vale la pena mencionar que entre los diagnósticos que Medellín tuvo en cuenta como línea base en su *Plan de Desarrollo 2008-2011*, se encuentra el ofrecido por la ECC 2007 realizada por Corpovisionarios.

<sup>60</sup> Según los resultados de las últimas ECC, el porcentaje de ciudadanos que están de acuerdo y completamente de acuerdo con portar un arma para protegerse son, respectivamente: Belo Horizonte 2008 (12%), Bogotá 2008 (16%), Caracas 2009 (22%), Monterrey 2010 (24%), México DF 2008 (28%), Quito 2010 (30%) y La Paz 2010 (39%).

generan peligro" (2007, 178), lo mismo que niveles bajos de apropiación de los lineamientos propuestos por el *Manual*.<sup>61</sup>

Por supuesto, de mantenerse, complementarse y evaluarse apropiadamente en su impacto, este conjunto de estrategias puede contribuir positivamente a la prevención de la violencia y al mejoramiento de las condiciones de convivencia ciudadana.<sup>62</sup> Este proceso continuo de fortalecimiento de mecanismos de prevención de la violencia y de cohesión y participación comunitaria desarrollado en la ciudad, podrá fortalecer la construcción de ciudadanía en el mediano plazo y ayudar a enfrentar cada vez mejor las situaciones de violencia.

## 2. Medellín, más insegura

Idealmente los avances de Medellín en cultura ciudadana, en particular en relación con la admiración por la ley, la disposición hacia la regulación y la tolerancia que se detectan en la ECC, deberían promover la renuncia al uso de la violencia y la resolución de conflictos por medios pacíficos. De hecho, si la lectura de la situación de Medellín se redujera tan solo a estos resultados, no solo sería una ciudad ejemplar sino también notablemente pacífica. Sin embargo, la realidad actual es muy distinta.

Las cifras secundarias de la ciudad muestran un preocupante aumento de la inseguridad, que contrasta con sus avances en términos de cultura ciudadana. A continuación haremos una breve radiografía de este fenómeno, apoyándonos principalmente en los boletines *Medellín cómo vamos. Informe de indicadores y objetivos de seguridad*<sup>63</sup> (en particular en relación con los delitos contra el patrimonio) y en

---

<sup>61</sup> El énfasis de este instrumento, en cuya construcción participó activamente la ciudadanía, está puesto en explicitar los principios, valores y conductas que promueven la convivencia, y la resolución pacífica de conflictos, y aunque se mencionan otros temas importantes (la autorregulación, la corresponsabilidad, el respeto por las autoridades constituidas y la tolerancia positiva), no se desarrolla un marco de cambio cultural, sino que se presenta un catálogo de normas para mejorar el tejido social y la participación ciudadana. La esperanza del manual está puesta en que las diversas instancias comunitarias y educativas adopten las normas y construyan a su vez manuales más específicos. A pesar de lo bienintencionado de este enfoque, consideramos que está lejos de lograr la interiorización efectiva de normas y buenas conductas por parte de la población, ya que no aborda o cuestiona los marcos de validación culturales o sociales que de hecho articulan la interacción ciudadana (y que son contrarios al marco normativo propuesto). Para dar un ejemplo sencillo: el manual parte de un enfoque de primacía del bien común, y lo que revelan los estudios de campo, como se verá, es que en la población más problemática prima el interés privado o individual. Así, es posible que el manual fomente la confianza entre personas que comparten o ya han interiorizado parte de las normas y principios, pero probablemente carezca de efecto sobre quienes necesitan operar un cambio de fondo en sus actitudes y comportamientos.

<sup>62</sup> Desafortunadamente, no existe aún una medición de impacto para evaluar los programas de intervención. Sin embargo, sí hay un monitoreo e indicadores de gestión al respecto. Para una mirada en detalle sobre los planes desarrollados en la ciudad, véase la página Web de la Secretaría de Cultura Ciudadana, sección de Seguridad Ciudadana.

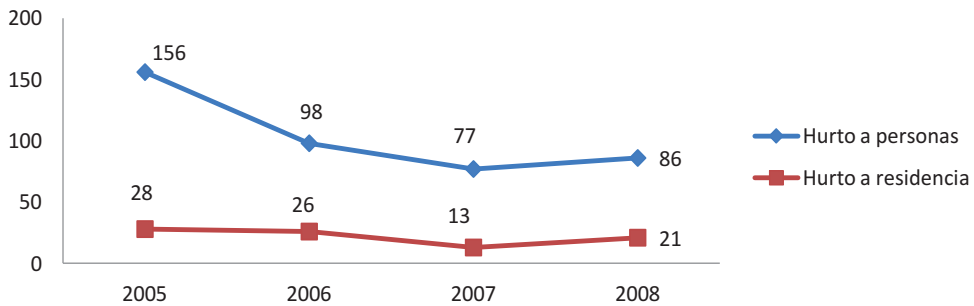
<sup>63</sup> Véase SISC, 2010, *Comparativo de homicidios anuales en Medellín según comuna de la ciudad*.

las bases de datos del Instituto de Medicina Legal de enero de 2004 a diciembre 31 de 2009 (para calcular cifras de violencia interpersonal y homicidios). En algunos casos también se incluirá información adicional proveniente de otras entidades como la Policía y centros de investigación como el Instituto Popular de Capacitación de Medellín (IPC, 2009) y Casa de Paz (2010), entre otros.

### **Delitos de hurto a personas y a residencias**

De acuerdo con el informe de la Secretaría de Gobierno para 2008, los delitos de hurto a personas y residencias están en aumento: la tasa de atracos callejeros por cien mil habitantes creció de 77 en 2007 a 86 en 2008 (el total de denuncias pasó de 1.744 a 1.973), mientras que la de hurto a residencias subió de 13 a 21 (las denuncias pasaron de 287 a 470) —aunque debe notarse que estas cifras están por debajo de las registradas entre 2005 y 2006 (véase gráfico 3.4) —. Por otra parte, al comparar las cifras de la Policía Nacional para el primer semestre del año en 2008 y 2009, el reporte de hurto a personas aumentó casi en un 27%, y la Secretaría de Gobierno reconoce que entre 2008 y 2009 hubo un aumento del 23,7% en el total de delitos contra el patrimonio económico.<sup>64</sup>

**Gráfico 3.4. Tasas de hurto a personas y residencias denunciados, Medellín 2005-2008**  
(Cada 100.000 habitantes)



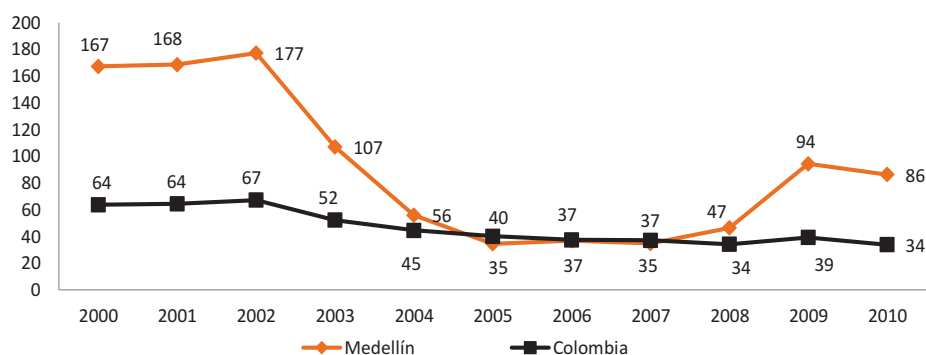
Fuente: SISC (2010)

### **Homicidios**

Según cifras del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), de 1999 a 2008 la tasa osciló entre 162 y 47 homicidios por cada cien mil habitantes (HCH). Entre 2005 y 2007 se registraron las tasas más bajas de la serie (35, 37 y 35 HCH, respectivamente) y se alcanzó a estar por debajo de la tasa nacional. Sin embargo, al comparar las cifras de 2008 y 2009 se evidencia un aumento bastante significativo (100%), pasando de 47 HCH en 2008, a 94 HCH en 2009. (véase gráfico 3.5)

<sup>64</sup> Aunque se presentaron reducciones específicas en hurto a entidades financieras, que disminuyó en 55%, y en hurto a residencias, en 23%. (SISC, 2010, 24).

**Gráfico 3.5. Tasas de homicidios en Medellín comparado con Colombia, 2000 a 2010**  
(Homicidios por cada 100.000 habitantes)



Fuentes: INMLCF, Forensis 1999 al 2008; ver De la Hoz y Vélez (2008, 30).

El año 2009 cerró con un total de 2.185 homicidios. Las víctimas eran principalmente hombres en edades entre 21 y 25 años (24% del total de víctimas), mientras aquellos entre 26 y 30 años registran un 21%, y los de 16 a 20 años un 17%. Por edades simples, las víctimas más frecuentes fueron los hombres de 25 años.

El primer escenario reportado para cometer este delito es la vía pública (68% de los casos), y en un 97% se desconoce quién es el agresor. Así mismo, en el 91% de los registros se ignoran las motivaciones para cometerlo; en el 8% de los casos se presume que es el resultado de venganzas o ajustes de cuentas, en el 0,5% el desenlace de riñas, y en el 0,2% el efecto de acciones de la delincuencia común, principalmente en casos de robos y atracos.<sup>65</sup>

### Violencia interpersonal

Durante 2008 se registraron 6.116 casos de lesiones personales. Al comparar estas cifras con los casos registrados en 2009 se observa un aumento del 2%.<sup>66</sup> Ahora bien, mientras que los hombres figuran como principales víctimas de los homicidios (de cada diez muertes, nueve son víctimas de sexo masculino y una de sexo femenino), esta relación varía notablemente en el caso de la violencia interpersonal: de cada diez casos, en seis las víctimas fueron hombres y en cuatro mujeres. En cuanto a la distribución por edad, el rango en que la violencia interpersonal es más frecuen-

<sup>65</sup> Desde luego, al considerar solo los casos sobre los que se tiene información, los porcentajes varían notablemente: los catalogados como venganzas suman el 81%, y las muertes resultado de robos o atracos son el 5%. La principal arma utilizada es la de fuego, con una participación en el 88% de los casos.

<sup>66</sup> Es importante anotar que, sumando las cifras de violencia interpersonal y homicidios registrados por el INMLCF, de cada 10 casos 8,2 corresponden a lesiones no fatales (según información suministrada por la base de datos de la entidad).

te es entre los 21 a 25 años. En 2009<sup>67</sup> la población afectada por lesiones en este rango de edad alcanzó el 17%, y las riñas fueron la principal circunstancia en la que se produjeron: de cada diez lesionados, cuatro participaron en alguna pelea; uno fue agredido debido a acciones delincuenciales; otro por acción de grupos asociados al conflicto armado; y los cuatro restantes son el resultado de otras situaciones de variada índole. Al igual que con los homicidios, al menos el 61% de los casos sucedieron en la vía pública. Así mismo, el principal mecanismo utilizado para agredir fue el contundente (los golpes, por diversos medios, con un 62% de los registros), seguido del corto-contundente (un 13%), y del corto-punzante (un 8%). Teniendo en cuenta que la principal circunstancia en la que se victimiza es la riña, este mecanismo puede corresponder a los puños y en general al contacto físico directo.<sup>68</sup> De esta manera, los datos dejan ver que las principales víctimas de la violencia en la ciudad son hombres jóvenes, y en la mayor parte de los casos involucrados en riñas desatadas por problemas de convivencia, que pueden estar directamente asociados al conflicto armado y a venganzas, entre otros motivos.

Respecto al agresor, solo en el 28% de los casos se desconoce su identidad, lo cual difiere ampliamente de lo visto en los casos de muertes violentas (donde el homicida se desconoce en nueve de cada diez casos). En cuanto respecta a las lesiones, cuando se conoce el agresor, se reporta que el 28% era un conocido con el cual no se tenía trato alguno; el 19% era un vecino; el 11% era policía, militar o miembro de alguna fuerza de seguridad del Estado; el 9% era un amigo o compañero de estudio o trabajo; el 2% pertenecía a la delincuencia común; y el otro 4% era algún otro conocido o familiar. Sumando todos los agresores conocidos, se observa que en el 31% de los casos existía algún tipo de relación.<sup>69</sup> Así mismo, los datos indican un incremento generalizado en las tasas de delitos, aunque no han alcanzado niveles tan elevados como los de principios del anterior decenio. También puede notarse una clara concentración de casos de violencia y delitos en ciertos sectores de la población: por ejemplo, en los casos de homicidios y lesiones, las principales víctimas son hombres jóvenes entre 21 y 25 años, afectados por arma de fuego (lesiones fatales), en circunstancias como las riñas y las venganzas, y los lugares de ocurrencia de los hechos pertenecen principalmente al espacio público.

---

<sup>67</sup> Según datos suministrados a la Corporación por del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), con corte a 31 de diciembre de 2009, que están sujetos a variación por actualización posterior. Únicamente se dispuso de datos para la georreferenciación hasta noviembre 30 de 2009.

<sup>68</sup> Respecto al uso de armas de fuego, mientras que en los casos de homicidio corresponde al 88% (1.927 casos para el año 2009), en el de lesiones apenas alcanza un porcentaje del 3% (219 casos). Sumando los casos de lesiones y homicidios de 2009, en los que se utilizó como mecanismo el arma de fuego, es decir 2.146 registros, de cada diez casos, en nueve murió la víctima. Esto significa que la posibilidad de continuar con vida es mínima cuando se es agredido con este mecanismo en Medellín.

<sup>69</sup> Este porcentaje aumenta al 43% si se excluyen del análisis los casos en los que no se tiene información o el agresor se desconoce, lo que invita a pensar que por lo menos una tercera parte de las agresiones corresponde a situaciones cotidianas y conflictos que se resuelven mediante el uso de la violencia.

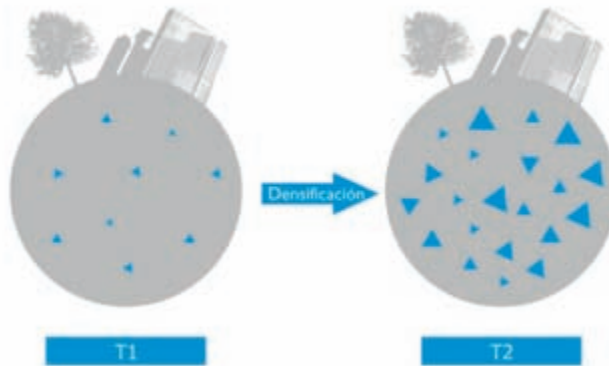


### 3. ¿Están fallando las políticas de cultura ciudadana en Medellín?

A pesar de las políticas de cultura ciudadana y de sus frutos en las actitudes de la gente —según lo muestra la encuesta—, el repunte en la violencia y el deterioro de las cifras secundarias podría llevar a pensar que dichas políticas han fallado en su objetivo preventivo y disuasivo de la violencia, o que no han logrado aportar a la construcción efectiva de convivencia y seguridad. Ahora bien, si la imposibilidad de modificar los comportamientos violentos de la gente fuera generalizada, tendríamos que concluir que la cultura ciudadana y la disposición efectiva a la violencia no están relacionadas, y que por lo tanto mejorar en una no previene la otra. Esto sería cierto solo si los niveles de inseguridad y violencia se observaran en toda la ciudad indistintamente del género, el nivel educativo, la edad, o el estrato de las personas. Pero, ¿puede decirse que los fenómenos de inseguridad se encuentren distribuidos de tal manera? Una revisión preliminar de la situación invita a pensar que no.

La ECC 2009 muestra que los cambios de la ciudadanía, como una mejor disposición hacia la regulación, un mayor respeto por la ley y una menor aprobación del porte de armas, entre otros aspectos, se encuentran distribuidos o diseminados entre la población (edad, sexo, nivel educativo y nivel socioeconómico). La mejora en los Factores Comportamentales y Actitudinales (FCA) favorables a la cultura ciudadana (que en la ECC se reflejan en grupos de indicadores) se podría explicar como un proceso de *densificación* de la cultura ciudadana.

Gráfico 3.6. Proceso de densificación de FCA que promueven la cultura ciudadana



Fuente: elaboración propia.

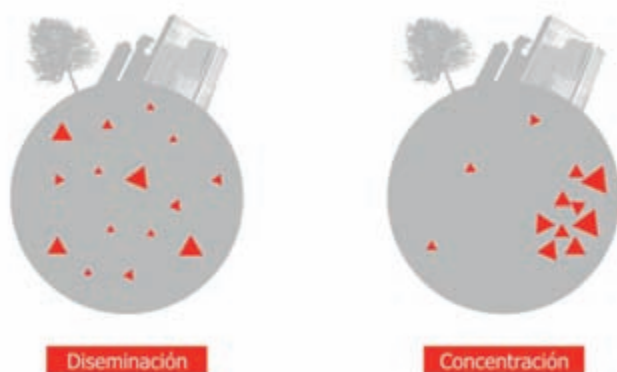
Se trata de un proceso en el cual durante un lapso de tiempo (del tiempo T1 al tiempo T2, en este caso de 2007 a 2009) la ciudad experimenta una multiplicación de las prácticas de cultura ciudadana que conllevan mayor tolerancia, mayor admiración por la ley y menos justificaciones para ejercer violencia (por lo menos en lo que respecta al grueso de la ciudadanía). Correlativamente, se reduce la densidad de los factores comportamentales y actitudinales (FCA) que favorecen la violencia

(véase gráfico 3.6). De esta forma, los cambios experimentados entre 2007 y 2009 permiten que hoy haya más medellinenses dispuestos o más aptos para la convivencia ciudadana que dos años atrás.

Esta primera aproximación al concepto de densificación ilustra un fenómeno por el cual los FCA (favorables a la convivencia o a la violencia, según sea el caso) crecen en el grueso de la ciudadanía; esto es, cuando en una ciudad es posible encontrar, por ejemplo, cada vez más ciudadanos que pueden ser generadores de violencia y esto se evidencia de manera uniforme en la sociedad, sin distinción de nivel socioeconómico, edad o género, y tiende a propagarse en el territorio. En este caso sería posible que las cifras de homicidios de la ciudad sean fiel reflejo de una situación generalizada.

Ahora bien, ¿por qué no se traducen los cambios positivos de Medellín en su conjunto en una mejora de sus cifras de homicidios? ¿Qué es lo que ha impedido que una política de promoción de la convivencia de alcances generales obtenga los resultados deseados en la reducción de la violencia en la ciudad? Analizando algunos aspectos de las cifras, como se verá en seguida, hemos encontrado que este fenómeno se explica porque la gran mayoría de homicidios de la ciudad se encuentran fuertemente *concentrados* en ciertos grupos o sectores poblacionales.

**Gráfico 3.7. Distribución de los fenómenos sociales o FCA: diseminación o concentración**



Fuente: elaboración propia

En realidad, el deterioro de la seguridad no es atribuible al grueso de la población. Pese a que la ciudad ha experimentado una reducción de los FCA asociados a la violencia, los comportamientos violentos y conflictivos se concentran en un segmento de la misma, ya sea porque este no ha participado en el proceso de cambio cultural y educación ciudadana, o porque ha generado una fuerte resistencia a dicho proceso debido a sus códigos de moral y sus valores culturales. Como se verá más adelante, sus niveles de convivencia, respeto a la vida y tolerancia continúan siendo muy bajos frente los del común de la ciudadanía. Eviden-

temente, esta concentración puede observarse también en términos espaciales, cuando se analizan las cifras de homicidios y lesiones según los focos urbanos en que estos fenómenos de inseguridad se presentan (véase gráfico 3.7).

Llamamos entonces *concentración* en términos generales al fenómeno por el cual los FCA (positivos o negativos) se dan de manera focalizada, es decir, cuando un sector particular de la sociedad se comporta de manera distinta a la mayoría de ciudadanos. En este caso, las cifras de homicidio de la ciudad no reflejan necesariamente su situación general, y deben discriminarse por sectores poblacionales y territoriales para comprenderse apropiadamente. De este modo se entiende que una situación de avance en cultura ciudadana (por su medición global entre la ciudadanía con la ECC) y de un simultáneo incremento de la inseguridad sea completamente factible. El objetivo del apartado siguiente es argumentar con cifras concretas a favor de esta hipótesis.

#### **4. Cultura ciudadana densificada y violencia concentrada**

Las dos categorías planteadas (densificación y concentración) nos permiten explicar la paradójica situación de la capital antioqueña: la inseguridad y la violencia no se encuentran diseminadas en el conjunto de todos los ciudadanos, sino que están concentradas en lugares puntuales e involucran grupos humanos específicos. Para este propósito, analizaremos primero algunos resultados de la ECC 2009 con respecto a seguridad, y luego revisaremos cifras secundarias y otros estudios sobre el tema.

##### ***Seguridad y cultura ciudadana***

Según lo visto en la ECC de 2009, los ciudadanos consideran que Medellín es en la actualidad más insegura de lo que era en los años precedentes: mientras que en 2007 calificaban su ciudad con 3,6 puntos (sobre 5) en seguridad, en 2009 le dan solamente 2,6. Además, el 52% de las personas considera que la ciudad es menos segura que el año anterior y, de acuerdo con la encuesta, el detrimento es atribuido principalmente a la delincuencia común (en un 40%), al crimen organizado y el tráfico de drogas (19%), y a la presencia de pandillas (13%).

Es interesante notar, no obstante, que a pesar del aumento en la percepción de inseguridad asociada con la acción de estos grupos, no todas las personas dicen haber sido afectadas de manera directa. De hecho, los resultados de la encuesta sobre victimización muestran que tan solo el 17% de las personas había sido víctima de algún hecho delictivo en Medellín, porcentaje comparativamente más bajo que el de las demás ciudades en donde se ha aplicado la encuesta (México D.F. 2008 con 53%, Bogotá 2008 con 28%, Quito 2010 con 44%, Monterrey 2010 con 42%, y La Paz 2010 con 33%). Algo similar ocurre al indagar sobre el índice de víctimas entre las *personas que viven o vivían en la vivienda*: tan solo el 19% afirmó que alguien con quien vive fue víctima de algún delito. En ambos casos la principal causa de victimización fue el atraco callejero (con 69% para la victimización directa y 70% para la de alguna persona que vivía en la misma casa).

Pese a que los medellinenses se sienten mucho más inseguros y califican peor a su ciudad, solo un reducido porcentaje de los ciudadanos afirma que sus conocidos o ellos mismos hayan sido víctimas de delitos; y salvo ciertas diferencias pre-visibles de acuerdo con el estrato, estos resultados se encuentran disgregados.

Por lo pronto, lo que esto indica es que gran parte de la población de Medellín, independientemente de sus características sociodemográficas, *percibe* la violencia pero no la experimenta directamente. Sin embargo, la preocupante situación de seguridad de la ciudad es un hecho. ¿Cómo puede ser posible que los fenómenos de inseguridad aumenten de forma dramática pero que gran parte de la población no los sufra de forma directa? La única respuesta razonable vuelve a ser que la violencia esté concentrada intensamente en unos pocos sectores poblacionales pero es lo suficientemente impactante como para cambiar la percepción de la ciudadanía entera sobre la seguridad.

### **Violencia concentrada según las cifras**

Haciendo una revisión de las cifras secundarias desde una perspectiva de concentración de las situaciones de inseguridad y hechos violentos, aparecen varios resultados llamativos. Para empezar, de acuerdo con datos de la Secretaría de Gobierno de Medellín, la comuna 10, Candelaria, reúne el mayor número de casos de homicidio ocurridos en la ciudad en 2008 (15%), seguida de la comuna 4, Aranjuez, (12%) y la comuna 13, San Javier, (9%). De igual manera, desde enero hasta noviembre de 2009, en 219 de los 252 barrios legales en Medellín se presentaron homicidios. Según datos del INMLCF, en las comunas Doce de Octubre, Manrique, Candelaria y San Javier ocurrió el mayor número de casos. La primera de ellas reúne el 11%<sup>70</sup> y las tres siguientes 10% cada una. De este grupo, la participación de la comuna 10 coincide con el comportamiento de años anteriores.<sup>71</sup>

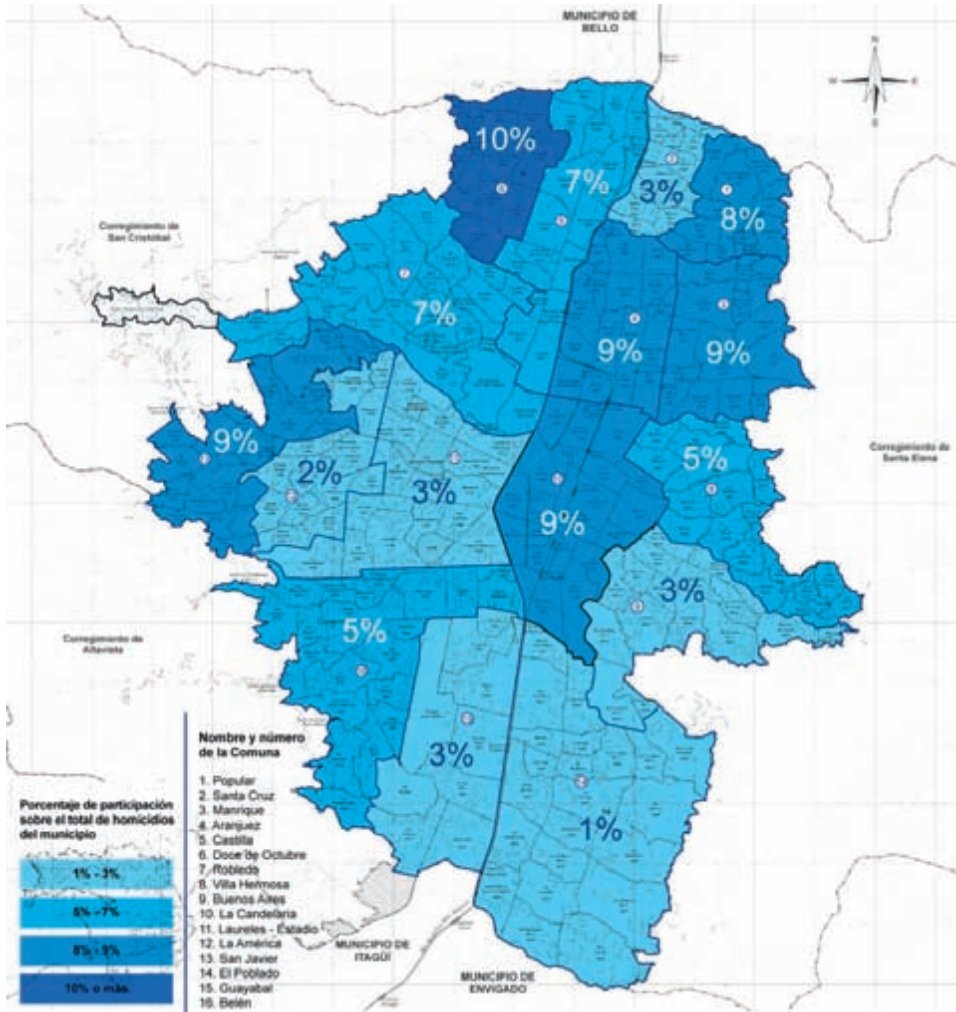
En las cifras para el año 2009 encontramos que en 110 barrios ocurrieron de uno a cinco homicidios, registrando el 18% del total de casos del área urbana. En otros 57 se registraron de seis a diez, para un total de 24% en el mismo lapso; en 26 más se registró el 19% de los casos y en los restantes 11 barrios se

<sup>70</sup> Como lo señala el Instituto Popular de Capacitación (IPC), en esta comuna operaba para mediados de 2009 un número significativo de grupos “combos” (entre 25 y 30), apadrinados en su mayoría por alias Sebastián y alias Valenciano, lo que la haría la zona con mayor número de agrupaciones de la ciudad (véase el informe del Observatorio de Derechos Humanos para Antioquia, 2009, 13).

<sup>71</sup> Según el mismo Observatorio, el caso de la comuna 10 (La Candelaria) es muy particular “porque allí se ha logrado ubicar en promedio un rango de 6 a 10 bandas y reporta el segundo número de homicidios por comuna (158) más alto de la ciudad, equivalente al de la comuna 3 (Manrique) que posee el doble de bandas; ello se explica por la operación de las Convivir —como se dijo—, y además por los criterios de levantamiento de información oficial de homicidios dado que el sector concentra gran parte de servicios hospitalarios” (2009, 13).

registró el 11%. Llama la atención que en un solo barrio tuviera lugar el 3% de los homicidios del área urbana: el barrio Santo Domingo Sabio I, de la comuna 1 (véanse cuadros 3.1 y 3.2).<sup>72</sup>

Gráfico 3.8. Distribución de casos de homicidio en Medellín por comuna, 2009



Fuente: elaboración propia a partir de datos del INMLCF (2010).

<sup>72</sup> Hemos hablado arriba de una concentración en sectores poblacionales ya que el problema se concentra en grupos que ejercen la violencia, pero que no corresponden ni al conjunto de ciudadanos de todo un barrio, ni a un determinado nivel socioeconómico. Nuestra hipótesis a partir de la información recabada, que compartimos con muchos otros analistas, es que la causa principal de la violencia está en la lucha entre agrupaciones delictivas por el control territorial. Aunque podemos mapear los índices de homicidios territorialmente, según donde son reportados, ello no tiene la intención de conducir a señalamientos a los barrios enteros donde operan esos grupos, pues esto significaría

Cuadro 3.1. Distribución de casos de homicidio en Medellín, según comuna y su concentración por el número de barrios, 2009

Número de homicidios a nov./2009	Área urbana		Área rural		Porcentajes	
	Número de barrios	Total de homicidios	Número de barrios	Total de homicidios	homicidios sobre el total urbano	homicidios sobre el total de casos rurales
1 a 5	110	323			18	
6 a 10	57	429	1	7	24	5
11 a 15	26	336			19	
16 a 20	11	199			11	
21 a 25	4	96	1	23	5	15
26 a 30	3	87			5	
31 a 35	3	95			5	
36 a 40	2	76	1	39	4	26
41 a 45	2	86			5	
46 a 50	1	46			3	
más de 50			1	80		54
<b>Total</b>	<b>219</b>	<b>1.773</b>	<b>4</b>	<b>149</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Sin Precisar	12	25				

Fuente: INMLCF (2010)

En un proyecto anterior realizado también por el BID y Corpovisionarios<sup>73</sup> en las ciudades de Belo Horizonte (Brasil) y México D.F., se observó una concentración de casos bastante similar a la descrita. En 2007, el 70% de los homicidios en Belo Horizonte sucedían en el 33% de los barrios de la ciudad (73 barrios). Analizando las cifras de Medellín en 2009, se observa que el mismo porcentaje de homicidios del área urbana ocurrió en el 35% de los barrios (76 barrios). Dicha cifra es preocupante, pues la concentración se encuentra principalmente en el área rural, donde el 80% de los casos se reportan en apenas dos de los cinco corregimientos).

*estigmatizar amplios sectores de la población que no tienen nada que ver con el conflicto (o son principalmente víctimas de él) y mucho menos con el ejercicio de acciones violentas y delictivas.*

<sup>73</sup> Los datos citados a continuación proceden del informe Corpovisionarios-BID (2008, 77). Las cifras secundarias sobre la ciudad de Belo Horizonte fueron suministradas por la policía civil de Minas Gerais y corresponden a casos del año 2007.

**Cuadro 3.2. Concentración de los homicidios en Belo Horizonte, Medellín y Quito**

Ciudades	Número de barrios donde ocurrió el 70% de los homicidios	Porcentaje respecto al total de barrios
Belo Horizonte 2007	73	33%
Medellín 2009	76	35%
Quito 2009	85	56%

Fuente: *Corpovisionarios-BID (2008)*

En el mismo informe se observa que en Belo Horizonte, como en Medellín, el problema del narcotráfico se relaciona fuertemente con el número de homicidios. En 2007, el 17,8% de las muertes violentas en Belo Horizonte se vinculó con drogas y el 5,6% con pandillas. En Medellín los barrios más azotados por la violencia tradicionalmente han sido territorios ocupados por “combos” articulados al crimen organizado<sup>74</sup>, principalmente carteles del narcotráfico. Diferentes organizaciones criminales se han disputado el dominio de barrios de las áreas periféricas de la ciudad<sup>75</sup>, y la razón para ello no solamente es el microtráfico<sup>76</sup>; también lo es su importancia estratégica, puesto que muchos de estos barrios están atravesados por rutas para la salida de la droga hacia otras ciudades dentro y fuera del país.

A este respecto, un informe de la Personería del 12 de agosto de 2009 sostiene que se estarían enfrentando dos bloques de la organización criminal conocida como la “Oficina de Envigado”<sup>77</sup>, y explica cómo las diferentes pandillas hacen pre-

<sup>74</sup> “Combo” es un término popular que hace referencia generalmente a un grupo de jóvenes. En algunos contextos se utiliza como sinónimo de pandilla, banda o “gallada” (así lo define Salazar, 2002). En ocasiones los jóvenes pertenecientes a estos combos acaban involucrados en el mundo delincriminal ingresando a alguna banda, a organizaciones sicariales, las llamadas “oficinas de cobro”, grupos armados ilegales (paramilitares y guerrilla), o carteles del narcotráfico. Al ser cooptados por estos grupos, los jóvenes acceden a un espectro delictivo muy amplio, que va desde cometer delitos de poca monta (hurtos y atracos) hasta aquellos más graves como el homicidio, el secuestro y la extorsión.

<sup>75</sup> Véase al respecto: Grupo de Investigaciones Casa de Paz. 2010; Cardona, et. al, 2005; y Ramírez Giraldo, 2006.

<sup>76</sup> Esta es la forma más común de comercialización de la droga dentro de las ciudades, consiste en la distribución y venta, ya sea en lugares de expendio, conocidos popularmente en Colombia como “ollas” o en calles mediante expendedores. Se trata de mercados de nivel local.

<sup>77</sup> “El primero [...] no se tiene claro si es la de Maximiliano Bonilla Orozco, alias Valenciano o una de la estructura de Daniel Rendón Herrera alias Don Mario y el segundo estaría integrado principalmente por El Combo de Nito, liderado por Fabio León Vélez Correa, alias Dito, quien sería el tercero al mando de la Oficina de Envigado [...] Al Combo de Nito estarían aliados alias Sebastián y otros” (Personería de Medellín, 2009, 4).



sencia en barrios como Pedregal, San Martín de Porres, La Esperanza y Kennedy<sup>78</sup> y reconoce la presencia de grupos conformados por ex paramilitares en Picacho, Picachito, París y Doce de Octubre I.<sup>79</sup> Según ese mismo informe, una de las principales razones de las agresiones entre unos y otros es el control del corredor para la salida de droga hacia el occidente y el Urabá antioqueño, que atraviesa algunos barrios de las comunas 5, 6 y 7, y que limita con el corregimiento de San Cristóbal. A esto se suman los fenómenos observados en otras comunas (como la 1), que a partir de 2009 han incrementado sus índices delictivos y de riñas por efecto de bandas delincuenciales; bandas que no solo controlan los negocios de expendio de drogas sino que se mueven por el espectro entero de la delincuencia (mediante la extorsión y el lavado de activos a través de casinos y casas de apuestas). De este modo, los jóvenes pertenecientes a estos grupos “son mercenarios que se venden al mejor postor” (IPC, 2009).

Acercándonos un poco más al territorio para observar la concentración, encontramos que no solo a nivel de las comunas se pueden diferenciar los índices de violencia, sino en los barrios que las conforman. Los diez barrios con los registros más altos hasta el 30 de noviembre del año 2009 fueron:

- Santo Domingo Sabio I (comuna 1): 46 casos
- La Candelaria (comuna 10), y Santa Inés (comuna 3): cada uno 43 casos
- Popular (Granizal de comuna 1): 39
- La Esperanza (comuna 6): 37
- Castilla (comuna 5): 33
- Kennedy y Pedregal (comuna 6): cada uno 31
- Las Granjas (comuna 3): 30
- San Martín de Porres (comuna 6): 29

En este grupo se concentra el 20% del total de homicidios ocurridos en la ciudad dentro del perímetro urbano. En cuanto al área rural, donde se registraron 149 homicidios durante 2009, el corregimiento de San Antonio de Prado reúne el 54% del total de casos, seguido del corregimiento de San Cristóbal, que alcanza el 26%, y Altavista, con el 15,4%.<sup>80</sup>

---

<sup>78</sup> Algunos de ellos, según pudo observarse, registran un elevado número de muertes violentas para el año 2009.

<sup>79</sup> Grupos que al parecer “tienen asiento en los límites con Bello, específicamente con el barrio París y con el cerro El Picacho, jurisdicción del Corregimiento de San Cristóbal, donde los desmovilizados poseen fincas y ejercen control armado sobre el territorio y personas. Como dicen los habitantes, ejercen ‘la seguridad’” (Personería de Medellín, 2009).

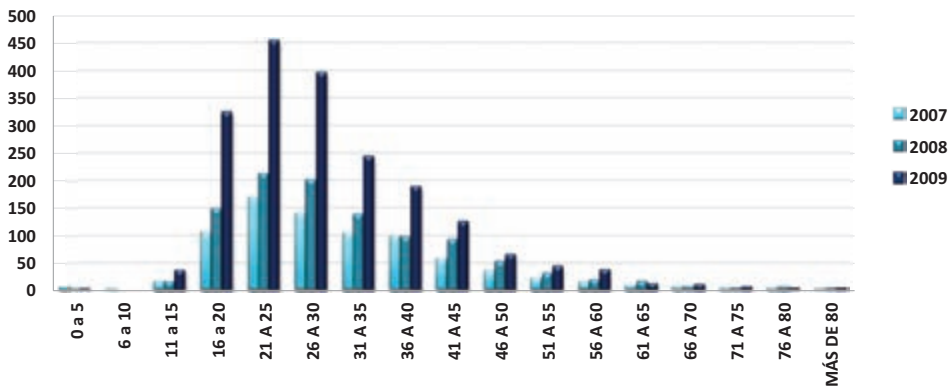
<sup>80</sup> Según la investigación realizada por Cardona (et al., 2005) sobre los homicidios en Medellín entre 1990 y 2002, estos crímenes se han concentrado históricamente en algunos barrios de la zona nororiental y noroccidental, entre ellos Popular, Manrique y Aranjuez (de la primera zona), y Doce de Octubre (de la segunda). En este mismo trabajo se concluye que en su mayoría las víctimas murieron en el mismo barrio de residencia o en barrios muy cercanos a ella, fenómeno que podría explicarse



Las cifras indican con claridad el modo en que los principales fenómenos de inseguridad de la ciudad se encuentran distribuidos geográficamente. Pero, como se dijo, esa concentración no solamente es espacial, pues es igualmente alta para sectores poblacionales específicos asociados a la acción de grupos al margen de la ley: las principales víctimas de homicidios en Medellín han sido históricamente hombres jóvenes provenientes de barrios populares, como se observa en Belo Horizonte.<sup>81</sup> Entre 2004 y 2009, el 92% de las víctimas fueron hombres y en el 37% de los casos se encontraban dentro del rango de 16 a 25 años. Además, en un número significativo las muertes estaban relacionadas con enfrentamientos entre agrupaciones delictivas al servicio del narcotráfico y/o el paramilitarismo.<sup>82</sup>

Esta concentración de víctimas por franja etárea es un fenómeno que puede observarse también en otras ciudades latinoamericanas, y como problemática sectorizada amerita un análisis más profundo, dadas las implicaciones que tiene en términos de prevención de violencia y delitos en la región. En el capítulo 8 se hará un desarrollo adicional del tema.

Gráfico 3.9. Distribución de homicidios en Medellín según rangos de edad, 2007-2009



Fuente: INMLCF (2010).

no solo por la acción de los grupos al margen de la ley sino también por un contexto altamente conflictivo, pues en algunos el registro de otro tipo de violencia (lesiones personales, violencia intrafamiliar) es igualmente alto.

<sup>81</sup> Entre 2005 y 2007, en esta ciudad del Brasil por cada diez homicidios nueve víctimas eran de sexo masculino y una de sexo femenino (véase *Corpoisionarios-BID*, 2008).

<sup>82</sup> "Contrario a lo que la institucionalidad opina, para los habitantes de Medellín el paramilitarismo sigue operando en la ciudad y se le atribuye buena parte de la responsabilidad en la ola de violencia; de hecho los resultados del sondeo de opinión realizado por el Observatorio de Derechos Humanos del IPC, constatan que la inseguridad es atribuida en un 81% a los grupos paramilitares y en un 77% a los grupos de delincuencia común" (Personería de Medellín, 2009, 22; véase también Secretaría de Gobierno, 2010, 18).

## 5. Fuerza Joven: una aproximación al fenómeno de las pandillas

La violencia es una parte de la realidad de Medellín. Vivimos en una ciudad en guerra. Una guerra donde intervienen muchos poderes y donde los protagonistas son los jóvenes. Ellos son los que matan y mueren. Ejecutantes de un libreto escrito por otras manos e inspirado en el sentido trágico que sigue marcando nuestra historia  
A. Salazar, *No nacimos pa'semilla*.

El apartado anterior deja claro cómo el conflicto en Medellín es un fenómeno de violencia asociado a determinados grupos y que se produce en escenarios sociales y geográficos específicos. Sin embargo, queda por resolverse por qué, a diferencia de otras ciudades colombianas y latinoamericanas con contextos socioeconómicos similares, este fenómeno está particularmente arraigado allí. Si bien es innegable que los principales escenarios de violencia en Medellín son sus zonas más marginadas, explicar la situación actual de la ciudad desde una perspectiva económica parece insuficiente (véase, por ejemplo, Jaramillo, 1998).

Ahora bien, ¿desde qué otras perspectivas es posible explicar esta situación? Inicialmente, desde una perspectiva cultural. Ciertamente, de acuerdo con algunos autores,<sup>83</sup> lo que ocurre en Medellín obedece a un entramado de aspectos sociales y culturales que han servido como contexto de validación para justificar la ambiciosa empresa alrededor de la droga y el narcotráfico. Bajando un escalón más a fondo, este fenómeno puede explicarse también mediante un análisis del comportamiento y de las percepciones de los individuos que se encuentran involucrados en el conflicto.

Corpovisionarios, con la colaboración del programa Fuerza Joven<sup>84</sup> de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Medellín, llevó a cabo en el mes de diciembre de 2009, en primer lugar, algunos grupos focales con jóvenes expandilleros, con el fin de indagar desde una perspectiva de cultura ciudadana las razones, los intereses y las emociones que hay tras su decisión de ingresar a las pandillas delictivas, lo mismo que para abandonarlas posteriormente.<sup>85</sup> En segundo lugar, la Corporación realizó la ECC con varios de ellos (más de sesenta jóvenes), y desarrolló trabajo de campo en cuatro barrios de Medellín: Moravia (comuna 4), Aures sector Acopio (comuna

---

<sup>83</sup> Para una mirada general a esta perspectiva es de especial utilidad ver el material literario sobre esas subculturas urbanas y que recoge sus imaginarios y sus mecanismos de justificación socioeconómica y cultural de la violencia: Franco Ramos, 2002; Osorio, 2005 y 2007; Porras, 2000; Vallejo, 1998; Salazar, 2002.

<sup>84</sup> Agradecemos en especial a Juliana Garcés, coordinadora de cultura y recreación del programa Fuerza Joven, por abrirnos las puertas al programa; y a Virginia Palacio, Lina Sánchez y Lina María Escobar por el acompañamiento a las visitas. Así mismo, a todos los jóvenes del programa por su contribución generosa que fue definitiva para los resultados obtenidos.

<sup>85</sup> Las pandillas son una forma de asociación principalmente juvenil de origen urbano; suelen surgir en los barrios más deprimidos de las grandes ciudades, y han sido consideradas por los expertos

7), San Javier (comuna 13) y Robledo (sector Civitón, comuna 7). En dos de ellos se aplicaron las encuestas y en los otros dos se realizaron los grupos focales.

Si bien esta tarea es mucho más modesta y de ninguna manera tiene la pretensión de explicar el fenómeno por completo (pues toma como objeto de estudio apenas una diminuta parte de todos los actores en conflicto en la ciudad), sí da una cierta idea acerca de los mecanismos culturales y de comportamiento que podrían encontrarse tras la compleja situación de la capital antioqueña. La realidad de los expandilleros, aunque se lea a una escala tan reducida, puede ser una puerta de entrada a la comprensión del fenómeno en su conjunto.<sup>86</sup>

### ¿Conciencia antes que ley?

Como se ha visto, es evidente que existe una concentración de los comportamientos violentos y conflictivos en un segmento de la población. Pero ¿a qué obedece dicha concentración? A partir de la información recogida con los jóvenes de este programa surgen algunas evidencias que apoyan la tesis de la baja densidad de la cultura ciudadana en estos sectores, y la correlativa concentración de la violencia a partir de unos FAC que la propician.

Los resultados del trabajo de campo, tanto cualitativos como cuantitativos, arrojan pistas para explicar fenómenos de violencia y aspectos relacionados con los mecanismos de resolución de conflictos. Respecto a los hallazgos cuantitativos en torno a la armonización de ley, moral y cultura, es interesante resaltar que los jóvenes del programa Fuerza Joven (en adelante FJ) expresan un alto respeto por la ley (87%), pero solo la mitad de los encuestados manifiestan que les resulta *fácil actuar conforme a la ley* (54%) o aseguran *actuar conforme a ella* (56%).<sup>87</sup> Ahora bien, el contraste es aún más fuerte si se tiene en cuenta que la mayoría de jóvenes de este grupo afirma que *le es fácil actuar de acuerdo con su conciencia* (83%), y que *si desobedece la ley y su conciencia le dice que actuó mal, acepta ser castigado* (67%). Además, para el 50% de ellos *lo ordenado por la ley nunca coincide con lo ordenado por la conciencia*.

---

como "subculturas". La pandilla como agrupación tiene una o varias figuras líder, establece un territorio, comparte ideales y objetivos comunes a todos sus integrantes, establece roles específicos para cada uno de sus miembros y comparte historias de vida que por lo general están atadas a su territorio. No existe una definición unívoca del término, pues esta forma de agrupación es catalogada de manera diferente de un país a otro. No todas son per se delinuenciales ni remiten al mismo fenómeno. Sin embargo, para el objeto de este artículo, al referimos a pandillas hablamos de las agrupaciones que desarrollan actividades delictivas, sumando así a las características expuestas el ejercicio continuo de la violencia y los delitos cometidos como medio de sustento del grupo o de algunos de sus integrantes.

<sup>86</sup> Es importante tener en cuenta que este ejercicio fue aplicado a jóvenes en proceso de resocialización, es decir, que ya no participaban en actividades delictivas, así que es evidente que sus respuestas se pueden ver afectadas por el proceso en el que se encontraban entonces.

<sup>87</sup> Es importante señalar que la ECC tiene varios segmentos en los que se interroga por la relación que tienen los individuos con la ley. A través de algunas preguntas se busca reconocer cómo es esa

Evidentemente, estos jóvenes privilegian lo que dicta la conciencia frente a lo que dicta la ley, y en su comportamiento priman las acciones impulsadas por lo que en el marco de cultura ciudadana se denomina regulación *moral*, sobre aquellas dependientes de la regulación legal; es decir, sus acciones están basadas predominantemente en las convicciones o principios de acción personales. Ante la pregunta de *qué influye más sobre su comportamiento*, en efecto, la mayoría de jóvenes responde el *placer por cumplir con la propia conciencia* (41%). Sin embargo, llama la atención que en esta misma pregunta manifiestan tener mucho más temor a la ley (30%) que los jóvenes en el mismo rango de edad de la ciudad (11%), el común de los ciudadanos de Medellín (10%) y el promedio de las ciudades de este estudio (13%).<sup>88</sup>

¿Cómo explicar que menosprecien en la práctica la ley, estando dispuestos a ir en su contra, y a la vez digan respetarla? El temor a la ley da la clave para resolver esta aparente paradoja. Más que un respeto por la ley, su actitud hacia ella podría entenderse como miedo al castigo individual, en su expresión máxima, el ser “encarcelado”, sometido a encierro y a la supresión de libertades. Nótese que en este caso no se percibe la fuerza punitiva de la ley como una purga por una falta al bienestar común, pues los valores morales están deslindados del sistema normativo, de modo que pueden transgredirlo sin sentir culpa alguna. Temen el poder punitivo de la ley, pero no tienen interiorizado el valor o la importancia de la ley para su vida o la de los demás, es decir, *dicen respetarla pero en realidad únicamente rehúyen sus consecuencias*. Esta hipótesis ayudaría a explicar por qué, a pesar del castigo, los individuos infractores tienden a reincidir en el delito, pues en el momento en que puedan evadir la ley, lo hacen, buscan el atajo. Evidentemente, que una persona le tenga temor a la ley no garantiza que se comporte efectivamente de acuerdo con ella.

La encuesta muestra además unos porcentajes de reconocimiento social hacia el comportamiento propio y el de los demás ligeramente más altos que en los otros grupos mencionados. En lo que se refiere a la *regulación por las buenas*, también es evidente que estos jóvenes consideran que en el comportamiento de los demás influye más el respeto por la ley (13%), de lo que influye en el suyo propio (6%), porcentajes que permiten pensar que, a diferencia de una porción considerable de la población de Medellín, ellos pueden cumplir las reglas pero no necesariamente porque haya respeto y admiración hacia la ley, sino por imposición o temor a la sanción. Es interesante notar que estos porcentajes son bastante diferentes a los observados

---

*relación en términos ideales (es decir, el deber ser) y en otras se indaga cómo se comportaría ese mismo individuo en situaciones prácticas. Por eso, aunque una persona manifieste ser respetuosa de las normas y leyes, al enfrentarse a situaciones cotidianas donde existe la posibilidad del atajo o la desobediencia, su comportamiento podrá contradecir lo que ha afirmado anteriormente. Se ofrece una explicación general a este mecanismo de miopía moral a la luz de los desarrollos de Jon Elster en el capítulo 6.*

<sup>88</sup> Para efectos de comparación se analizaron las respuestas de jóvenes que en promedio se encontraban en las mismas edades a los pertenecientes al programa Fuerza Joven (18 a 30 años).

para el grupo de jóvenes entre 18 y 30 años de la ciudad (6% en los demás y 8% en el comportamiento propio), para la población Medellín en general (7% y 9%), y de hecho son inversos al promedio (8% y 13%).

Estos resultados subrayan la disposición de estos jóvenes a privilegiar su provecho personal y sus principios individuales o costumbres sobre la ley y el bienestar común. Sobre este punto vale la pena resaltar que el reconocimiento social tiene fuerte influencia sobre el comportamiento de los pandilleros<sup>89</sup>, situación que, según lo visto en los grupos focales, está circunscrita básicamente al ascenso social mediante un mayor poder adquisitivo y de decisión respecto a sus pares.

Basta con citar algunas de sus respuestas en los grupos focales a la pregunta sobre las motivaciones para ingresar a las pandillas. Por ejemplo, una de las jóvenes de la comuna 7 (Robledo) afirmaba sobre sus compañeros: “[...] eso para ellos es súper bueno, saber que el que más mata y el que más asesina es el mejor”. Y un joven de la misma comuna mostró cómo la pandilla es importante como forma de reconocimiento: “Porque uno ve a los más grandes en las bandas y uno también quiere ser grande y hacer lo mismo”. En el testimonio de un joven de Moravia se ve el deseo de fama y poder; de “figuración” mediante el acceso rápido a bienes y, en el caso de los hombres, también a mujeres: “El hombre consigue lo que quiere desde que tenga fierro [arma], moto y poder... no necesita cara ni ropa. [...] las mujeres están debilitadas es por eso”. Y aún más contundente es el testimonio de un joven de 30 años de Moravia: “Eso científicamente está comprobado que las mujeres tienen más atracción hacia los hombres que tienen poder [...] también se va a beneficiar de lo que uno consiga. [...] Por la plata, porque se sienten protegidas”.

Evidentemente, y como se verá en el capítulo 8 con mayor profundidad, aunque el ingreso en el mundo delictivo se tienda a justificar a partir de motivos económicos y de falta de oportunidades en determinados contextos, el tipo de motivaciones que ilustramos aquí tiene un lugar muy fuerte dentro del marco social y cultural de los jóvenes, y un peso igualmente fuerte en la configuración de sus códigos de moral y autorrespeto. Hacer uso de la violencia como medio principal de conseguir objetivos es una práctica de la que dependen no solo sus medios de subsistencia, sino sus mecanismos de reconocimiento social y realización personal.<sup>90</sup> Cabe preguntarse si, resueltas las condiciones de desigualdad y pobreza, estos jóvenes dejarían de operar dentro de estos marcos culturales proclives a la violencia. Nuestra hipótesis es que no y en lo que sigue se verá por qué.

---

<sup>89</sup> Si bien en la encuesta los porcentajes que muestra el reconocimiento social son ligeramente más altos con respecto a los otros grupos comparados, en el trabajo cualitativo realizado en los grupos se resaltó esta como una de las principales motivaciones para ingresar a las pandillas o al mundo delictual.

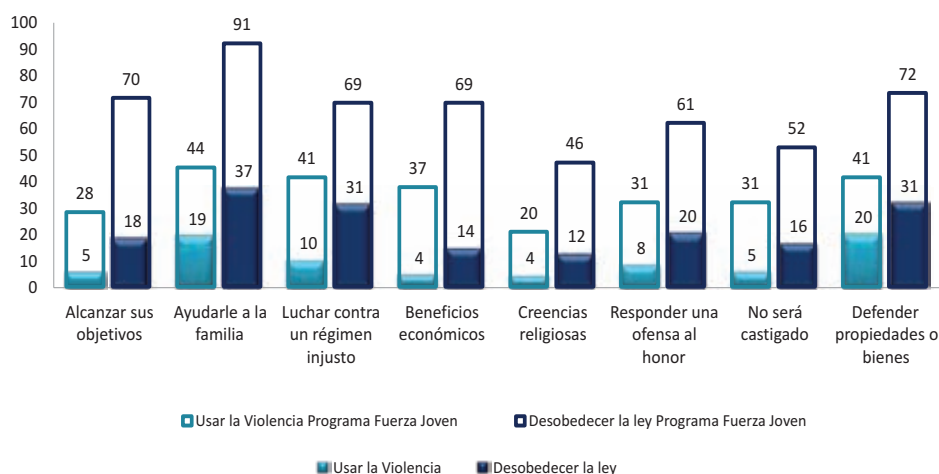
<sup>90</sup> Este tipo de reconocimiento se puede traducir en la aprobación del joven por parte de la familia o de sus pares, dos factores que se vieron igualmente reflejados en las respuestas de los grupos focales.

### Justificaciones para desobedecer la ley y usar la violencia

Otro aspecto que salta a la vista en el trabajo de campo es cómo, para los miembros del programa Fuerza Joven, los porcentajes de justificación para usar la violencia y para desobedecer la ley (que hemos denominado FAC tendientes a la inseguridad o contrarios a la convivencia) son mucho más altos que los de los ciudadanos en general de Medellín, los del promedio de jóvenes de la ciudad y el promedio latinoamericano, lo cual era de esperarse dada su actitud hacia la ley.

Respecto a las razones para desobedecer la ley, la mayoría de ellos coincide en razones de orden personal: *por ayudar a su familia* (91%); *para defender propiedades o bienes* (72%); y *cuando es la única manera de alcanzar sus objetivos* (70%) como se ve en el gráfico 3.10. Este aspecto se refleja por igual en los grupos focales, en los cuales, al preguntarse sobre las motivaciones para ingresar a una banda o pandilla, la mayoría de las respuestas correspondieron a valores o situaciones asociados con la familia.

Gráfico 3.10. Justificaciones para desobedecer la ley y usar la violencia en Medellín, 2009 y Fuerza Joven, 2009  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de Corpovisionarios

Es interesante ver cómo en la ECC y en los grupos focales este tema se hace recurrente y se vuelve la principal justificación para ir en contravía de la ley y usar la violencia. Pero los grupos focales revelan algo aún más interesante: la familia es también la razón principal para reintegrarse en la sociedad:

“[Uno se reintegra] por la familia, por los valores, para no tener más conflictos, estar bien con la comunidad, para no tener miedo de salir a la calle, y por el amor a la familia y a la comunidad y más que todo para que no le pase nada”. (testimonio de joven de 25 años, comuna 7, diciembre de 2009).

Esta ambivalencia, lejos de clarificar el papel que juega la familia en sus decisiones, abre más interrogantes: ella es considerada por los entrevistados como el principal motivador de sus acciones (dentro o fuera de la ley) y parece que es fundamental en cualquier tipo de decisión, lo que lamentablemente ha conducido a que sea esgrimida como justificación para quebrantar la ley o inclusive utilizar la violencia. Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que cualquier propuesta de intervención sobre esta población se debe hacer de manera integral con el conjunto de la familia y no únicamente con los jóvenes. Todo apunta a que es desde la familia que se debe trabajar para mejorar la convivencia tanto en su interior como en la sociedad en su conjunto.

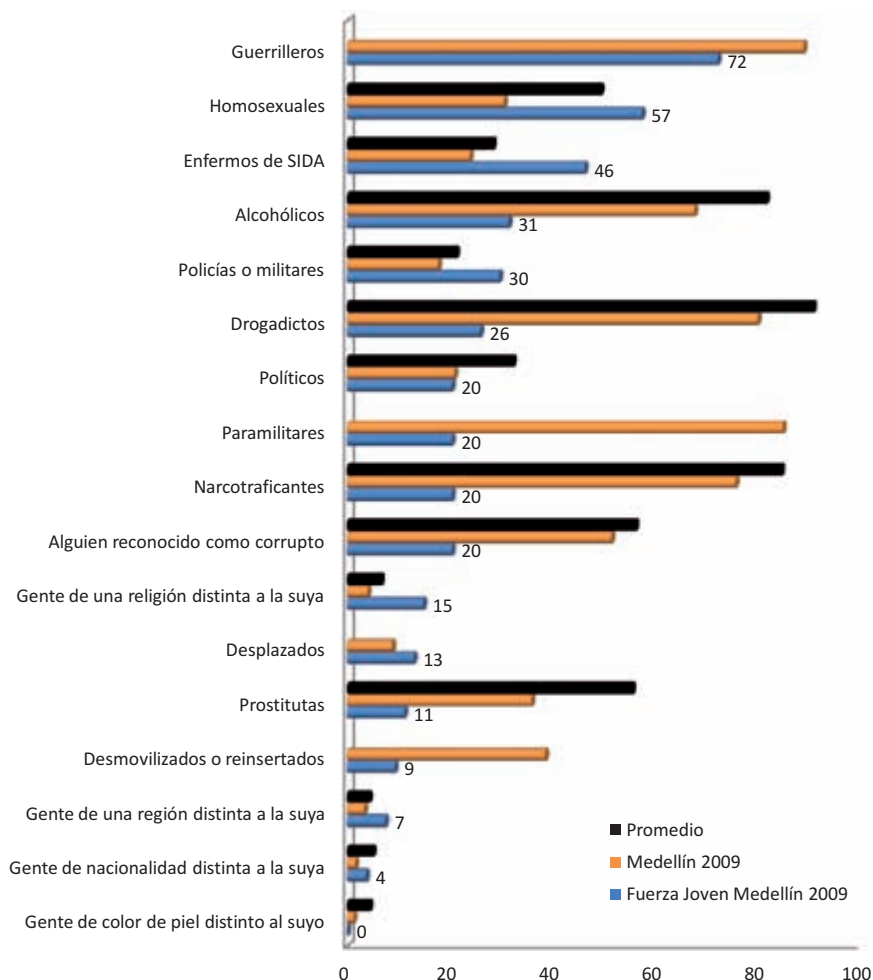
Por otra parte, la ECC revela muy altos porcentajes de justificaciones para usar la violencia, lo cual es importante sobre todo si se compara con los resultados de 2009 para la ciudad, pues los de FJ los duplican o triplican (véase gráfico 3.10). Según los jóvenes, se justifica usar la violencia principalmente en *defensa propia* (74%), *para ayudar a la familia* (44%) y *defender propiedades o bienes* (41%). Vale la pena observar también que aunque la respuesta *obtener beneficios económicos* es relativamente alta (37%), no es la justificación más inmediata o más fuerte.<sup>91</sup> Finalmente, encontramos que la disposición al uso de armas por parte de este grupo es mucho más alta que la del promedio latinoamericano (54%, contra 22%), y decididamente mayor que la de los ciudadanos de Medellín (8%) y la de otros jóvenes en esa misma ciudad (9%).

En cuanto se refiere a sus niveles de tolerancia positiva y negativa, los jóvenes del programa rechazan o discriminan a los siguientes grupos en un porcentaje mayor que la ciudad y el promedio latinoamericano: desplazados, 13% (contra 9% de Medellín); gente de una religión diferente, 15% (contra 4%); de región o nacionalidad distinta, 7% (contra 3%); a policías y/o militares, 30% (contra 18%); a enfermos de SIDA, 46% (contra 24%); y a homosexuales, 57% (frente a 31%). Por el contrario, dan una aceptación mayor a narcotraficantes, paramilitares y corruptos: solo el 20% de Fuerza Joven los rechaza, en marcado contraste con los medellinenses, el 76% de los cuales censura a los narcotraficantes, el 85% a los paramilitares y el 52% a los corruptos. (véase gráfico 3.11)

---

<sup>91</sup> El gran peso de los argumentos familistas y de defensa personal en el uso de la violencia es sin duda un dato significativo, ya que va en contravía de la habitual justificación de la violencia por dinero. El debate sobre las justificaciones económicas se ha abordado ya someramente en el capítulo 1 en el contexto del determinismo de izquierda. El presente enfoque de cultura ciudadana considera que la pobreza y la desigualdad pueden recrudecer la violencia, pero no son condiciones suficientes ni necesarias para generarla.

Gráfico 3.11. Personas a las cuales no les gustaría tener como vecino, ECC FJ, Medellín 2009 (Porcentajes)



Fuente: análisis de Corpovisionarios

Su mayor intolerancia es con la guerrilla (el 72% la rechaza), pero aun así es menor a la de la capital antioqueña, que muestra un rechazo de 89%.<sup>92</sup> El segundo grupo más rechazado es el de los homosexuales, a quienes por lo menos la mitad de estos jóvenes no desea tener entre sus vecinos (57%).<sup>93</sup>

<sup>92</sup> Este hecho puede explicarse por el pasado de conflicto en las comunas, pues la mayoría de estos jóvenes pertenecían a combos afines a paramilitares y narco traficantes.

<sup>93</sup> Algunos grupos claramente discriminados coinciden con aquellos que se declararon como objetivo



También es interesante resaltar los resultados respecto a los acuerdos, puesto que los indicadores respectivos muestran altos niveles de tolerancia, respeto por las diferencias, y disposición a resolver pacíficamente los conflictos cotidianos. Por ejemplo, en la respuesta acerca de la *disposición a realizar acuerdos*, podría afirmarse que tienen más confianza en estos que lo evidenciado en el resto de la ciudad (56% en FJ, contra 35% en Medellín), lo cual es coherente con su consideración de que la gente en Medellín siempre y casi siempre cumple sus acuerdos (56%). *Cuando no les cumplen un acuerdo* en su mayoría dicen pedir explicaciones de por qué no les cumplieron (74%) y mostrar una actitud conciliadora; el 61% dice *invitar al implicado a dialogar*.<sup>94</sup>

Con respecto a la *disposición a dejarse regular por otros*, en todas las situaciones hipotéticas planteadas se evidencia una actitud positiva ante la regulación: en todas es significativamente alta la aceptación del llamado de atención, y muestran también una disposición a llamar la atención mayor que la de la ciudad.<sup>95</sup> Sin embargo, pese a declararse dispuestos a la regulación recíproca, su reconocimiento a las autoridades como entes reguladores sigue siendo bajo, y podría decirse que prefieren regularse por sus propios principios, mientras en Medellín en su conjunto se ven favorablemente los conductos legales.

Al preguntarles por su *reacción ante situaciones de corrupción* (sobornos y clientelismo), se encuentra que la tendencia a no hacer nada frente a ellas es superior respecto a la de los demás medellinenses: el 48% de los jóvenes permanecería pasivo, frente al 21% de la ciudad. Por otra parte, el 37% tampoco haría nada cuando un funcionario público pide dinero (frente al 20% de la ciudad). En general, se puede hablar de poca disposición a regular aspectos relacionados con la administración pública y la política, mientras que en situaciones cotidianas se encuentra una mayor disposición a hacerlo.

---

*militar por los grupos de limpieza social por considerarlos enemigos de la moral pública. Por ejemplo, entre 2008 y 2009 circularon panfletos en las principales ciudades de Colombia en los que se amenazaba a personas de la sociedad civil principalmente (ONG, organizaciones comunitarias, jóvenes entre otros).*

<sup>94</sup> No deja de ser desconcertante y paradójico encontrar tan altos porcentajes en estos indicadores de convivencia entre los jóvenes de FJ. En el caso de los acuerdos, sus respuestas podrían interpretarse teniendo en cuenta su experiencia en la vida de ilegalidad: como pandilleros, sus transacciones y acuerdos posiblemente se establecían dentro de un marco mucho más estricto, en especial en el caso de un posible incumplimiento, pues bajo las condiciones de clandestinidad y en ausencia de toda regulación legal, sería necesario acudir a acciones muy drásticas para obligar al cumplimiento. De esta forma, las lealtades que sostienen hacen parte de un estricto código de honor en el cual el respeto de los derechos puede estar ausente. Además, es patente que en este tipo de respuestas hablan también bajo su nueva condición de personas en proceso de resocialización.

80 <sup>95</sup> Ante situaciones como saltarse el turno en una fila, arrojar basura en la calle, llegar tarde a una cita o reunión de trabajo o comprar mercancía de contrabando (pirata), los jóvenes dicen aceptar el llamado de atención en un 94%, 89%, 57% y 80% respectivamente.

Al indagar sobre la confianza que tienen en las personas, solo el 15% respondió que puede confiar en la gente (mientras la ciudad confía en un 43%), aunque la confianza de estos jóvenes en las instituciones es más alta: en los maestros 56%, en la Iglesia 50%, y en la Alcaldía 46% (alto porcentaje que se puede explicar por el éxito del programa Fuerza Joven). Así mismo, la confianza en la Gobernación registra el 41%, en el Ejército el 39% y en el Gobierno Nacional el 37%, lo que muestra que conceden una alta legitimidad a las figuras institucionales, excepto la Policía, que recibe apenas un 11%.

Por último, si bien la *calificación de la ciudad en seguridad* es baja (cuatro de cada diez encuestados consideró que es insegura), las razones principales a las que atribuyen la inseguridad son la delincuencia común (59%) y, curiosamente, en mucha menor medida el crimen organizado y el tráfico de drogas (6%; frente a 19% de Medellín), y el consumo de drogas y alcohol (4%). Pareciera, pues, que para estos jóvenes no hay un vínculo claro (o no desean admitirlo) entre la actividad delictiva del tráfico de drogas y la inseguridad de la ciudad. También cabe resaltar que la segunda razón por la cual la ciudad es considerada insegura es la indiferencia de las personas (11%). Este no es un dato menor; pues en los grupos focales los jóvenes explican el ingreso a las pandillas y su permanencia en estas como consecuencia de falta de oportunidades, exclusión e indiferencia, y su vinculación posterior al grupo de resocialización como respuesta al problema de marginación en el que se encontraban:

“[...] la pandilla se te vuelve como un vínculo familiar; yo te cuido, tú me cuidas y entre todos nos cuidamos. Muchas veces lo que uno no ha visto en sí desde que era pequeño en su propia familia lo llega a ver en este grupo, donde no tenés vínculo con nadie; entonces el otro te muestra yo te quiero, yo te voy a proteger; entonces por eso se quedan los muchachos”. (testimonio de joven de 19 años, comuna 4, diciembre de 2009).

## 6. Jóvenes y subculturas delictivas. Un reto para la cultura ciudadana

Con lo expuesto hasta aquí resulta evidente que la mayoría de conductas de estos jóvenes son justificadas bajo un esquema o código de valores culturales muy particular; en el que se presenta un nocivo choque entre los sistemas regulatorios; donde la moral y la cultura van en contravía de la ley.

Dada la existencia de unas subculturas que reúnen un número significativo aunque no muy alto de personas con intereses comunes y que hacen del delito y el ejercicio de la violencia su *modus vivendi*, es de esperarse que ellas establezcan una serie de paradigmas morales y culturales cuyas dinámicas producen violencia y afectan la convivencia, pero que, como se ha visto en los diferentes indicadores (FAC), no coinciden con lo observado en el común de la ciudad.

“No es que nosotros no queramos cumplir normas, yo sé que en todas partes hay normas, sino es que a veces las normas no se adaptan a nosotros”, manifiesta una joven de 26 años de la comuna 7 (diciembre de 2009). En testimonios como este, que abundaron en los grupos focales realizados, es claro que los jóvenes tienden a apoyar

sus decisiones y legitimar sus acciones a partir de argumentos o principios personales de acción que no solo no contemplan la importancia de las normas formales para la vida en común, sino que contradicen las normas sociales o culturales que regulan los comportamientos de buena parte de los ciudadanos. Así pues, vemos que las conductas de estos jóvenes van de la mano de un código moral independiente que el contexto de su colectividad valida culturalmente. Cuestiones como el prestigio o el poder que se ejerce mediante las armas y la violencia, el machismo y el “atajismo”, así como la poca importancia de la vida ajena, resultan decisivas. Además, como vimos, su relación con la ley opera en dos sentidos aparentemente contradictorios: hay un alto temor hacia ella pero también una alta disposición a desobedecerla casi por cualquier motivo. Lo que esto revela, si miramos las tres principales razones para desobedecer la ley (ayudar a la familia, obtener beneficios económicos y alcanzar los objetivos propios) es que el código imperante es altamente *individualista*, dando total prioridad al bienestar individual o privado sobre el común. Esto a su vez crea las condiciones ideales para que prospere la moral del más fuerte y, por tanto, refuerza una cultura de la violencia y la ilegalidad.<sup>96</sup>

De esta forma es posible explicar por qué se concentran los hechos violentos en un grupo determinado de personas (pertenecientes a subculturas delictivas), y también espacialmente, pues es claro que el conflicto entre los “combos” al servicio de los diversos mercados ilegales tiene una expresión territorial. Evidentemente, los cambios positivos de Medellín en su conjunto no implican una mejora en sus cifras de homicidios (ni permiten una reducción sistemática de la violencia en general en la ciudad) porque a pesar de los significativos avances diseminados, estos grupos continúan teniendo un impacto altísimo sobre la convivencia y aparentemente han permanecido refractarios o ajenos al proceso de concientización en cultura ciudadana del común de la gente.

Una explicación del fenómeno de Medellín como la que hemos construido puede dar luces acerca de los caminos a seguir para modificarlo. En particular, se ha visto en el comportamiento de los jóvenes expandilleros algo que muy probablemente se replique en los demás actores de este fenómeno: la ausencia de comprensión del sentido de fondo de la ley (de toda norma colectivamente vinculante) y la reivindicación a cualquier precio del beneficio privado (ya sea individual, grupal o familiar). En este escenario, encontrar razones para delinquir es relativamente fácil, dados sus códigos de conducta, códigos que exaltan el delito y la infracción de la ley como algo propio de valientes, de machos. Además, si las razones propias son más valiosas que las razones de los demás —el hambre propia es más valiosa que la del otro, también la rabia y el dolor—, los derechos del otro (y en particular su derecho a la vida) se disuelven y la violencia se consolida en una opción para alcanzar el propio beneficio.

---

82 <sup>96</sup> *El temor al poder punitivo de la ley sin una interiorización de su valor social, como es evidente en el grupo de estudio, habla de un respeto condicional hacia ella, o lo que denominamos una obediencia por las malas.*

Ante la pregunta de si el hecho de que exista una alta concentración de violencia determina la preponderancia de un enfoque de seguridad policial más especializado, la respuesta inmediata es sí. Sin embargo, cuando observamos en detalle la investigación realizada, encontramos que el fenómeno de la violencia obedece en buena parte a factores actitudinales y comportamentales que son resistentes a la sanción legal o penal —y de hecho pueden recrudescerse bajo ella, como sucede a menudo con la población carcelaria, que en lugar de rehabilitarse se hace más antisocial—. Ante ello, lo que se requiere es modificar estos factores en el mediano plazo, es decir, llevar a cabo un cambio cultural. Es nuestra convicción que tanto el endurecimiento de penas como la reducción de la edad para imponerlas son medidas que no atacan el problema de fondo, ya que la imposición de castigos con sujetos que no sienten culpa o vergüenza por sus actos delictivos posiblemente será inútil para prevenir la reincidencia en ellos.

Como se verá en el capítulo 8, hace falta un trabajo focalizado de cultura ciudadana en estos sectores poblacionales de alto riesgo (orientado a la prevención del ingreso a grupos ilegales) que permita dar los primeros pasos hacia la armonización de los tres sistemas regulatorios y por tanto hacia la construcción de ciudadanía.<sup>97</sup> En este sentido, la familia deberá ser pieza fundamental de cualquier programa de reinserción, pues es uno de los marcos que legitiman la desobediencia o el acatamiento de la ley, y por tanto puede operar como factor de transformación social a una mayor escala en el tiempo. Simultáneamente con la búsqueda de medios para restablecer el tejido social e impulsar los mecanismos de denuncia y resolución de conflictos, como se viene haciendo, se debe trabajar en la modificación de los comportamientos lesivos a la convivencia en las propias comunidades, con el fin de “blindar” a los ciudadanos frente a la violencia a través del cuestionamiento de sus imaginarios culturales asociados con ella, y la recuperación del respeto por la vida y la confianza interpersonal, que como se vio son bastante bajos.

Los alcances de las políticas de cultura ciudadana de Medellín son generales sobre la población y hacen parte de un proceso que está en avance pero aún lejos de ser una tarea culminada para la administración. El trabajo persistente de esta ha permitido la densificación de FAC que favorecen la convivencia en el grueso de los ciudadanos, lo mismo que el tejido social. Sin embargo, en los sectores donde persisten y se concentran altos FAC propicios a la violencia se perpetúa el fenómeno de inseguridad

---

<sup>97</sup> *En términos de armonización de ley, moral y cultura, una iniciativa como el Manual de convivencia puede ser ineficaz para atacar el problema de fondo, ya que insiste en la norma formal y social (propone formalizar más normas, divulgarlas, fortalecer el deber ser: principios y valores) en lugar de trabajar con los códigos morales y sociales de la cultura de la ilegalidad que hay que transformar, buscando comprenderlos y desmontarlos. Esto equivaldría, por ejemplo, a comprender los mecanismos de reconocimiento basados en el ejercicio del poder de hecho y el provecho personal, y buscar el medio de validar otros mecanismos más afines a la convivencia, como la ética del trabajo, el valor del liderazgo positivo, etc.*

de la ciudad. Es sobre estos factores, es decir, sobre los aspectos actitudinales y culturales, y sobre las normas sociales de estos grupos, sobre lo que hay que actuar mediante estrategias cuidadosamente diseñadas, que vayan más allá de la divulgación de buenas prácticas y normas de convivencia, e incidan sobre las concepciones morales y sociales de reconocimiento de los individuos.

Si bien las intervenciones diseminadas de cultura ciudadana son determinantes para prevenir y generar “anticuerpos” contra los brotes de violencia en la ciudad, se debe fortalecer la intervención en los sectores poblacionales en más alto riesgo, es decir trabajar de manera focalizada donde se concentre la población que revela mayores FAC tendientes a la violencia. Ello supone combinar las acciones disuasivas y punitivas contra quienes delinquen con acciones preventivas y pedagógicas que pongan en cuestión y remuevan los cimientos de la cultura mafiosa y de la justicia por mano propia.

Además, las administraciones deben sostenerse incansablemente en el propósito de restablecer el valor de la vida, para desmontar la idea de que asesinar a una persona es moral o socialmente aceptable, independientemente de los fines y las circunstancias. A partir de allí tal vez sea posible dar una nueva dirección a la fuerza reguladora de los grupos juveniles y empezar a restablecer los principios, actitudes y comportamientos cuyo colapso desencadenó la dramática situación de la ciudad de Medellín. Hace falta atacar frontalmente los códigos culturales que vertebran estas bandas, sus imaginarios, y su concepción de la sociedad, donde la norma es el incumplimiento de la norma, e inspirar respeto consiste en la capacidad de mostrar que se puede hacer daño al otro.

## Referencias

- Alcaldía Mayor de Medellín. 2007. *Medellín es solidaria y competitiva. Plan de Desarrollo de Medellín 2008 – 2011*. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/2901803/Plan-dedesarrollo-de-Medellin-20082011>
- Bromberg, Paul. 2003. "Ingenieros y profetas. Transformaciones dirigidas de comportamientos colectivos", en: *Reflexiones sobre la cultura ciudadana en Bogotá*. Bogotá: Observatorio de Cultura Urbana-IDCT.
- Cardona, Marleny, et. al. 2005. "Homicidios en Medellín, Colombia, entre 1990 y 2002: actores, móviles y circunstancias", en: *Cadernos de Saúde Pública*, vol. 21, No. 3; pp. 840-851, mayo-junio. Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Fundação Oswaldo Cruz. Disponible en: <http://www.scielosp.org/pdf/csp/v21n3/18.pdf>
- Casa de Paz, grupo de investigación. 2010. "Medellín, la inseguridad cíclica y la permanencia de la ilegalidad", en: *Arcanos*. Medellín. Disponible en: [http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15\\_abril\\_2010\\_files/arcanos6.pdf](http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/arcanos/arcanos15_abril_2010_files/arcanos6.pdf)
- Corpovisionarios. 2007. "Encuesta de cultura ciudadana en la ciudad de Medellín". Informe presentado a la Fundación Terpel y a la Secretaría de Cultura Ciudadana de la Alcaldía de Medellín. Bogotá. Disponible en: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://f4b-21590d52c3b82bf946c2abc936965>
- Corpovisionarios. 2008. "Promoción de la cultura ciudadana para el mejoramiento de la seguridad y la convivencia", Informe sobre la ECC en las ciudades de Belo Horizonte y Mexico D.F. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo, documento inédito.
- Corpovisionarios. 2010. "Informe final de resultados de la encuesta de cultura ciudadana realizada en 2009 en la ciudad de Medellín", con el apoyo de la Fundación Terpel, para la Secretaría de Cultura Ciudadana de la Alcaldía de Medellín. 25 de enero. Bogotá. Disponible en: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://6a7f20f76db3844e3516bae987959c9f>
- De la Hoz, Germán H. y Maria Consuelo Vélez. 2008. "Homicidios Colombia 2008", en: *Forensis*. Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF).
- Franco Ramos, Jorge. [1999] 2002. *Rosario Tijeras*. Bogotá: Plaza y Janés.
- Instituto Popular de Capacitación (IPC) 2009. "La violencia en Medellín: un rompecabezas para armar", nota de prensa, mayo. Portal del IPC, organización civil de Medellín. Disponible en: [http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com\\_content&view=article&id=209:la-violencia-en-medellin-un-rompecabezas-para-armar&catid=42:general&Itemid=159](http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php?option=com_content&view=article&id=209:la-violencia-en-medellin-un-rompecabezas-para-armar&catid=42:general&Itemid=159)
- Jaramillo, Ana María. 1998. *El espejo empañado: Crimen y control social en el Medellín del siglo XX*. Medellín: Corporación Región.

- Mockus, Antanas. 2001. "Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997." Estudio técnico. Washington, D.C.: BID.
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Observatorio de Derechos Humanos para Antioquia. 2009. "Informe de derechos humanos de Medellín 2009". Medellín: Instituto Popular de Capacitación (IPC). Disponible en: [http://www.ddhhcolombia.org.co/files/file/Informes%20regionales/Informe%20DH%20Medellin\\_%20Enero%20-%20Octubre%202009.pdf](http://www.ddhhcolombia.org.co/files/file/Informes%20regionales/Informe%20DH%20Medellin_%20Enero%20-%20Octubre%202009.pdf)
- Osorio, Óscar. 2005. "La Virgen de los sicarios: el amor como camino", en: *Violencia y marginalidad en la literatura hispanoamericana*. Cali: Universidad del Valle.
- Osorio, Óscar. 2007. "La novela del sicario en Colombia", ponencia presentada en el XV Congreso de Colombianistas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 7 de agosto. Documento inédito.
- Personería de Medellín. 2009. "Comuna 6: nuevo foco de disputa territorial de grupos ilegales." Informe Especial N° 2 del 12 agosto de 2009. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/18555025/56SITUACIONCOMUNA6>
- Porras, José Libardo. 2000. *Hijos de la nieve*. Bogotá: Planeta.
- Ramírez Giraldo, Jorge. 2006. *El Conflicto armado urbano y la violencia homicida. El caso de Medellín*. Medellín: Centro de Análisis Político de la Universidad Eafit. Disponible en: <http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/medellin/2007/Confl-urb-hom.pdf>
- Salazar, Alonso. 2002. *No nacimos pa'semilla: la cultura de las bandas juveniles de Medellín*. Bogotá: Planeta.
- Secretaría de Cultura Ciudadana de Medellín. 2006. *Manual de convivencia ciudadana*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Disponible en: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://85f34be7e03a754d34cdd129c7655b41>.
- Secretaría de Gobierno de Medellín. 2010. "Boletín Medellín cómo vamos 2007-2009", SISC, Instituto de Medicina Legal, Policía Nacional, Servicio de Investigaciones Judiciales e Inteligencia de la Policía Nacional (Sijín) y Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). <http://www.medellincomovamos.org/informe-de-indicadores-objetivos-sobre-seguridadciudadana>
- SISC - Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia. 2010. "Diálogo ciudadano", documento publicado en: página web de la Secretaría de Gobierno de Medellín, sección Convivencia y seguridad, publicaciones. Disponible en: <http://www.medellin.gov.co/irj/portal/ciudadanos?NavigationTarget=navurl://141fc865c8e3ea79cae112231b410426>

## Capítulo 4

### Seguridad ciudadana: viejos problemas, nuevas miradas

Por Sayra Aldana y Gabriela Ramírez<sup>98</sup>

A partir de la década de 1970 América Latina experimentó un crecimiento paulatino en sus indicadores de violencia y delincuencia, incremento paralelo a varias situaciones de orden sociodemográfico que contribuyeron al debilitamiento de la seguridad pública. Para mencionar algunas de las más críticas: el abandono de los campos y la migración acelerada hacia las ciudades, la crisis del desempleo y el consecuente empobrecimiento de amplios sectores poblacionales, el fortalecimiento de la economía ilegal, la crisis del sistema judicial, el aumento de la corrupción —cada una de ellas con más o menos énfasis en los diferentes países latinoamericanos (véase PNUD, 2008)—. Estas situaciones contribuyeron a hacer cada vez más difícil a varios estados de la región la tarea de garantizar la seguridad, en parte por los serios inconvenientes para dar cumplimiento a los derechos ciudadanos, y también por su limitada capacidad de impartir justicia y, en algunos de ellos, por la pérdida del monopolio de la fuerza. Además, en América Latina el tema de la seguridad se centró hasta fines de la década del noventa en la seguridad pública, depositando la responsabilidad de la misma principalmente en las autoridades militares o policiales<sup>99</sup>, en lugar de desarrollar políticas integrales que permitieran entender el tema más allá del control y contención de la criminalidad, o, como bien lo declara el PNUD, “el común denominador en la región es la ausencia de políticas integrales de seguridad ciudadana, entendidas como políticas para prevenir y controlar el delito y reformar las instituciones del sector” (2008, 4).

Paralelamente a esta situación, es sabido que la región experimentó un auge de las economías ilegales mediante el aumento gradual del tráfico de drogas, armas y personas, y el contrabando de mercancías (bienes muebles y artículos de consumo suntuario). Durante los años noventa, los grupos delictivos en general se fortalecieron en el globo entero de la mano de las nuevas tecnologías de comunicación, y la delincuencia experimentó a nivel local un paulatino aumento y fortalecimiento. Al mismo tiempo, y por cuenta de la frecuente victimización de los ciudadanos por delitos contra la propiedad, la vida y la integridad, la preocupación ciudadana por la seguridad se incrementó. La percepción de inseguridad y el temor se han convertido desde entonces en un

---

<sup>98</sup> Deseamos agradecer a Mónica Villegas su especial apoyo en el desarrollo del argumento y en análisis de las fuentes que le dieron soporte a este capítulo.

<sup>99</sup> El PNUD ha señalado ya este sesgo en el diseño de políticas de seguridad: “El histórico desgobierno de la seguridad en América Latina es posiblemente una razón de las más importantes. En efecto, la seguridad ciudadana es un área de política pública que fue dejada históricamente a la jurisdicción exclusiva de las fuerzas policiales. Los gobiernos han delegado en la policía su responsabilidad como autoridad de toda política pública, lo que provocó que las fuerzas policiales definan la intervención de las fuerzas de seguridad conforme a sus propios intereses corporativos” (PNUD, 2008, 3).



denominador común de los latinoamericanos, hecho que no está exento de conexión, desde luego, con la limitada acción de la Policía y la ineficiencia de los sistemas de justicia (véase al respecto Escobar y Hoecker, 2002, 5).

A pesar de que en la mayoría de las constituciones nacionales de la región el Estado se consideraba tradicionalmente garante absoluto de seguridad<sup>100</sup>, a partir de los años noventa la situación cambia. A medida que el tema se posiciona en la agenda pública, los gobiernos locales empiezan asumir un papel mucho más protagónico al generar acciones que permitan dar respuesta a la demanda creciente de seguridad por parte de los ciudadanos; de esta manera se da paso a lo que se ha denominado una *ciudadanización* de la seguridad,

“[...] lo que significa el empoderamiento de los ciudadanos, referido al ámbito de habitantes con facultades efectivas, más allá de su reconocimiento formal [...] en entornos territoriales limitados, dentro del marco de la aceptación de instancias institucionales visibles, accesibles y supervisables, sean estas estatales o privadas”. (Beliz, 2007, 2).

Así fue como se transformó la concepción de la seguridad, pasando de la idea de *seguridad pública* a la de *seguridad ciudadana*<sup>101</sup>, que iría cobrando también una relevancia cada vez mayor en las políticas públicas a nivel local (PNUD, 2008, 2). Si bien esto no se observa al mismo tiempo en todos los países de la región, es evidente que en algunos de ellos los ciudadanos comienzan a tener un papel protagónico dentro del tema. El proceso de transformación de Bogotá del que da cuenta el capítulo 2, con la alcaldía de Antanas Mockus, sería uno de los ejemplos significativos en la región en este sentido. Y es a partir de esta experiencia que la Encuesta de Cultura Ciudadana (ECC) aparece como un instrumento de diagnóstico de la seguridad ciudadana para las diferentes ciudades de América Latina, como intentaremos mostrar a lo largo de este capítulo.

Este capítulo permitirá al lector contextualizar los principales problemas de seguridad y convivencia ciudadana en la región a la luz de los resultados de la ECC, así como reflexionar sobre las alternativas y posibilidades de solución mediante la transformación de los comportamientos ciudadanos, para lo cual se requiere, entre otras cosas, del conocimiento cultural de las poblaciones, el fortalecimiento institucional y de acciones focalizadas de cambio sociocultural. De acuerdo con esto, en los apartados siguientes nos centraremos en lo que consideramos son cuatro de las principales problemáticas de seguridad de la región: 1) la violencia homicida, que sitúa a América

---

<sup>100</sup> Para una mirada al aspecto constitucional de la seguridad, véase la reflexión de Henry Murraín en el capítulo 5.

<sup>101</sup> El concepto de seguridad ciudadana avanza de la mano con aquel de seguridad humana, y esta “surge como oposición a una visión de seguridad nacional y pública que pone como eje central u objeto de ella la seguridad del Estado. En esta nueva concepción, más que la protección del territorio y de la soberanía del Estado, el centro lo constituye la protección del ser humano [...] La noción de seguridad ciudadana se consolida como un concepto inexorablemente ligado a la seguridad del individuo, los derechos humanos, la gobernabilidad democrática y la convivencia social” (González, 2010, 38).

Latina como la región del mundo con la mayor cantidad de víctimas a nivel mundial; 2) la crisis de convivencia, que se refleja en las dificultades que tienen los ciudadanos para resolver los conflictos dentro de su vida cotidiana o la tendencia a hacerlo de manera violenta; 3) el narcotráfico, que como fenómeno sociocultural se extiende en la región y afecta simultáneamente la seguridad de varias ciudades —aunque con acentos diferentes—, y finalmente, 4) la percepción de *seguridad ciudadana*, por contraste con la seguridad objetiva, donde se observa cómo ambas contribuyen a crear los imaginarios de ciudad basados en el temor. Estos cuatro temas hacen parte de las dimensiones contempladas dentro de la ECC y son centrales en los análisis realizados para las ciudades donde ella se ha aplicado y también en las que se han realizado proyectos de intervención.

Dada la importancia creciente del tema de la seguridad en los últimos diez años, existe un volumen considerable de trabajos producidos por instituciones públicas, centros académicos e instancias internacionales, que ha llevado a algunos a hablar de un “sobrediagnóstico” respecto a las problemáticas de violencias y criminalidad en la región. Al leer los informes realizados por entidades como la Organización Mundial de la Salud (OMS) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es evidente que el investigador puede hacerse una idea de la situación por la cual atraviesan los países latinoamericanos y del estado del arte de la investigación sobre la región en varios niveles. No obstante, el conocimiento que se tiene es aún limitado y deja muchos más interrogantes que respuestas sobre las condiciones y factores que posibilitan una “violencia endémica” y que los conflictos persistan.

Es bien sabido por los investigadores en la materia que las principales víctimas y victimarios en las Américas son los hombres jóvenes y que los delitos de mayor ocurrencia son aquellos que afectan la vida y el patrimonio. Aunque esta es una preocupación para los gobiernos nacionales y locales, existen serias limitaciones a la hora de implementar acciones que permitan que la situación cambie. A este respecto es importante preguntarse cuáles son los principales obstáculos que se tienen para lograr cambios en las tendencias de la inseguridad y violencia, o por qué, pese a conocerse los problemas, no ha sido posible avanzar hacia su solución. Quizá la respuesta se halle en la forma en que han sido abordados. En el presente libro en general, y en este capítulo en particular, se espera realizar una reflexión alrededor de estos temas y reconocer, y en alguna medida reivindicar, el papel de los individuos y las comunidades como motores de cambio de la situación actual de la región.

## 1. El homicidio en el contexto regional

Acogiéndonos a la definición consensuada en la región<sup>102</sup>, entendemos por homicidio toda lesión intencional ocasionada por una persona a otra que causa la muerte y que excluye las lesiones de tránsito y otras lesiones no intencionales. El delito es

---

<sup>102</sup> Definición que fue construida en la mesa regional sobre muertes violentas del Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (BID, 2009).

definido en cada país de una manera específica y no solamente hace referencia a la violencia interpersonal. Según sus características de calificación o agravantes, se puede hablar de *asesinato* u *homicidio agravado* de acuerdo a la tipificación de cada código penal.<sup>103</sup>

En cualquier caso, el homicidio es el principal indicador utilizado globalmente para determinar los niveles de criminalidad y violencia dentro de un país, pues suele ser la cifra más certera por varios motivos: 1) es un delito de alto impacto social, lo que implica su reporte y seguimiento exhaustivo, 2) está en conexión con otros delitos (por ejemplo, los hurtos) que obligan a su registro, 3) varias entidades suelen registrar su ocurrencia, lo que implica un mayor control sobre su incidencia. A pesar de ser la cifra más precisa, no hay sin embargo una unificación conceptual en la región que permita una comparación al ciento por ciento entre países. En la mayoría de los gobiernos ni siquiera se han estandarizado los protocolos de registro entre los diferentes organismos (policía, institutos de medicina forense, organismos judiciales, etc.) y en algunos casos hay gran dificultad para obtener los datos debido a restricciones impuestas a la publicación de la estadística. Todas estas situaciones generan serios obstáculos a los estudios comparados de criminalidad a nivel regional y subregional.<sup>104</sup>

Teniendo esto presente, a continuación realizamos un breve análisis de las cifras de homicidios en las ciudades del estudio para familiarizar al lector con las especificidades de una de las principales problemáticas latinoamericanas: la violencia homicida que, contrario a lo que se pensaría, deja más víctimas a nivel mundial que los conflictos bélicos. La mayoría de los homicidios son cometidos en las ciudades y están relacionados bien sea con la acción de la delincuencia común y grupos delictivos organizados<sup>105</sup>, o con situaciones de convivencia. En estos contextos, el homicidio es principalmente el resultado de riñas, circunstancia que en buena parte tiene motivaciones emocionales y culturales, usualmente desatendidas en las investigaciones.

---

<sup>103</sup> El código penal de cada país define lo que considera homicidio y sus circunstancias de calificación y agravación. En Ecuador y Bolivia, por ejemplo, la agravación implica denominar el hecho un "asesinato". Para efectos del análisis se tomarán solo los homicidios dolosos en cada ciudad. En Colombia estos se tipifican en los artículos 103 y 104 del Código Penal; en Ecuador en los artículos 449 y 450; en Bolivia, 251 y 252, en Nuevo León, 308, 316 a 318, y en México D.F., en los artículos 123, 128 y 138.

<sup>104</sup> Según el Observatorio Interamericano de Seguridad de la OEA, proporcionar información útil para la elaboración de políticas de seguridad en el hemisferio ha sido difícil "debido a las diferencias entre un Estado y otro en la forma de seleccionar los indicadores, y la incompatibilidad entre el marco legal y las terminologías adoptadas" (Dammert, et. al., 2010).

<sup>105</sup> Se entiende por "grupo delictivo organizado", siguiendo a la ONU (y su Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional), "un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves [...] con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material" (UNODC, 2004, 5).

Aspectos culturales como el “machismo” en la construcción de género, el rechazo a ciertos grupos poblacionales o los “celos” relacionados con un manejo inadecuado de las emociones, son variables que se registran como *móviles de los hechos* en las bases de datos, pero que a la hora de realizar análisis específicos no son abordados o se pasan por alto.<sup>106</sup>

No es nuestra intención hacer un análisis minucioso de la problemática del homicidio en cada ciudad, pues ello no solo desbordaría este capítulo y el libro en sí mismo, sino que no es factible ante la ausencia de datos suficientemente detallados en todos los casos. Así pues, luego de explicar la situación en cada una —pues este delito presenta diferencias entre unas y otras en número y en características de las víctimas o los victimarios— nuestro análisis apuntará a señalar cómo en esencia los delitos dan cuenta de un *fenómeno de devaluación de la vida humana* en contextos de convivencia ciudadana. De ahí que, bajo el enfoque de cultura ciudadana, entendamos la ocurrencia del homicidio intencional en la mayoría de los casos como un fenómeno sociocultural, como resultado de un comportamiento transgresor —violento, ilegal, intolerante, irrespetuoso— del homicida, comportamiento que se nutre de argumentos culturales para no respetar la vida, pero que es susceptible de ser transformado a través de la introducción de cambios actitudinales y en las creencias colectivas.

### **Las cifras de homicidio en América Latina**

Según datos de la OMS, el delito violento, específicamente el homicidio, aumentó a nivel mundial en la década de 1990. La tasa de 6 HCH al comienzo de esa década, alcanzó los 8,8 HCH al final (OMS, 2003 [2002], 30). Para 2004, según datos de esta misma organización, la estimación es de unas 490.000 muertes violentas a nivel mundial por fuera de conflictos armados, con lo que la tasa de mundial se ubica en 7,6 HCH.<sup>107</sup> Las subregiones que reúnen la mayor tasa de homicidios son Suráfrica, América Central y Suramérica<sup>108</sup>, de esta última se calcula que aportó alrededor de 95.000 de los casos en 2004, equivalentes al 19% del total global. Estas cifras convierten a América Latina en la región donde sucede la mayor cantidad de casos a nivel mundial y con tasas igualmente elevadas: la tasa de las Américas (16,2 HCH) duplica la tasa mundial; Suramérica la triplica (25,9 HCH) y América Central, con 29,3 HCH casi la cuadruplica. Claramente, la violencia homicida ha

---

<sup>106</sup> Recordemos que en cultura ciudadana se parte de la idea de que el comportamiento individual y colectivo pueden transformarse a través de acciones pedagógicas de alto impacto cultural. En ese sentido se considera que muchas problemáticas de violencia y delito pueden ser prevenidas y resueltas a través del ejercicio de la tolerancia y el respeto por el otro. La cultura ciudadana incentiva la mutua regulación de los ciudadanos, depositando en estos parte de la responsabilidad sobre la seguridad ciudadana y entendiendo la seguridad como un bien público.

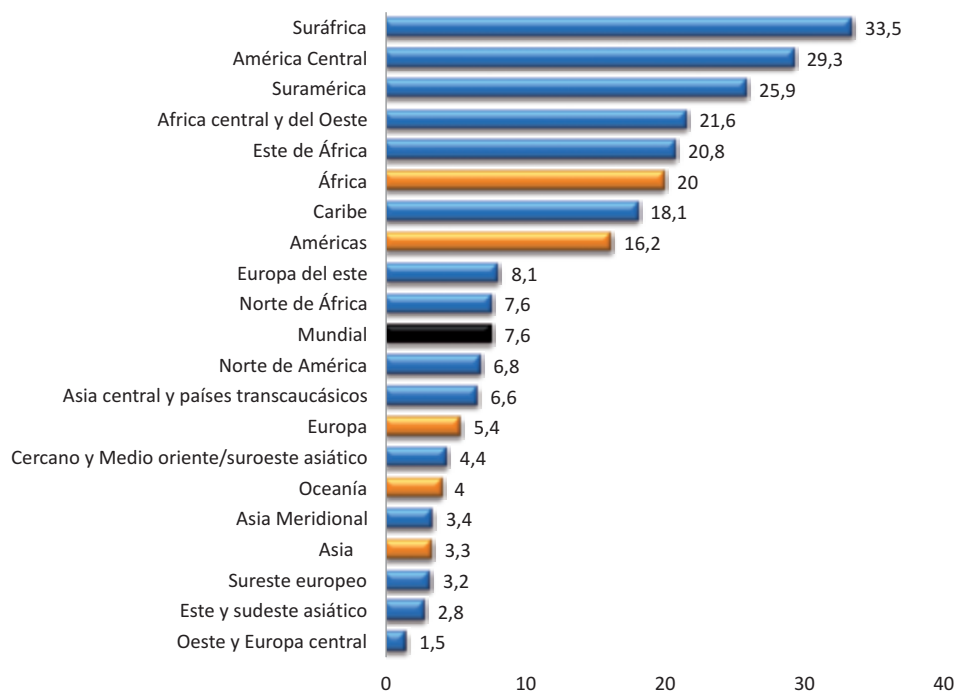
<sup>107</sup> Este es el dato más aceptado y utilizado. La UNODC cuenta con datos de 198 países del mundo con información válida de 2003 a 2008, pero en su mayoría (135 países) se trata de datos del 2004 y sus fuentes principales son la OMS y la OPS.

<sup>108</sup> La OMS establece seis grandes regiones: África, Américas, Mediterráneo Oriental, Europa, Asia Sudoriental y Pacífico Occidental, cada una con sus respectivas subregiones, como se lista en el gráfico 4.1.

afectado a América Latina durante un largo periodo. Según el Banco Interamericano de Desarrollo, la región experimentó un aumento continuo entre 1984 y 1994, cuando la tasa aumentó en un 40% (Buvinic, et al., 1999, 1) y los incrementos más significativos se observan en Centroamérica.

Según los datos más recientes del Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI, 2008), se puede ver que en esta subregión países como El Salvador, Honduras y Guatemala tienen las tasas más altas: 55, 45 y 43 HCH respectivamente, cifras que se encuentran asociadas en buena parte en estas naciones a la existencia de pandillas transnacionales conocidas como *maras*.<sup>109</sup> En Suramérica, por otra parte, las tasas más altas se observan en Venezuela, con 52 HCH para 2008, y Colombia, con 37 HCH durante 2009.

**Gráfico 4.1. Comparativo global de tasas de homicidio según regiones y subregiones**  
(Cada 100.000 habitantes)



Fuente: GBAV (2008)

92 <sup>109</sup> Según el informe sobre el peso mundial de la violencia armada de la Geneva Declaration 2008, las tasas de homicidio en la región americana (principalmente Centro y Sur América) se relacionan con el tráfico de drogas, la actividad criminal y las pandillas (GBAV, 2008, 73).

En el continente sur se observan aumentos en todas las ciudades en diferentes años entre la década de 1990 y el año 2000<sup>110</sup>, siendo el caso más dramático el de Caracas.<sup>111</sup> Por su parte, Bogotá, a partir de 1994, experimentó un descenso prácticamente constante hasta 2006 (pasando de 66 a 19,2 HCH), año en el cual nuevamente empezó a incrementarse la tasa hasta alcanzar los 22,7 HCH en 2009. En ese año Bogotá triplicó la tasa mundial (7,6) y Caracas sumó 16 veces esa tasa (gráfico 4.3).

Respecto a las víctimas de los homicidios, en América Latina las principales son hombres<sup>112</sup> con algún grado de conexión con la criminalidad, pero las mujeres que mueren de manera violenta superan en número lo observado en países con tasas de homicidio bajas.<sup>113</sup> Esto es significativo pues implica que en la región las mujeres tienen un riesgo mayor de ser victimizadas que aquellas de otras partes del mundo, sobre todo de los países desarrollados, y aunque no es posible comparar con exactitud los rangos de edad entre ciudades, resalta en la región igualmente el alto número de víctimas jóvenes.<sup>114</sup> Así, no solo es cierto que varios países y ciudades de América Latina han mantenido históricamente altas tasas de homicidio, sino que estas son comparativamente superiores a las de otras latitudes. Además, los datos permiten ver que este tipo de violencia afecta un sector muy específico de la población, los hombres jóvenes. ¿Qué es, pues, lo que está fallando?

Los estudios realizados en la región han demostrado la urgente necesidad de implementar políticas públicas encaminadas a resolver este problema, que anualmente implica elevados costos económicos para los sistemas de justicia y salud y, desde luego, costos sociales como la pérdida de vidas útiles y el deterioro del capital social. Pero ¿podemos decir que contamos con los elementos necesarios para entender y resolver el problema? Dentro del proceso de esta investigación se ha visto que aún estamos lejos de conseguirlo, pues en algunas ciudades se dificulta bastante obtener información actualizada, confiable y completa para realizar un diagnóstico adecuado.

---

<sup>110</sup> Según UN-Hábitat, en América Latina el 80% de la población es urbana, y ciudades en constante expansión como Rio de Janeiro, São Paulo, Ciudad de México, Lima y Caracas aportan más de la mitad de los casos de homicidios registrados en sus respectivos países (Velásquez, y Giraldo, 2009, 45).

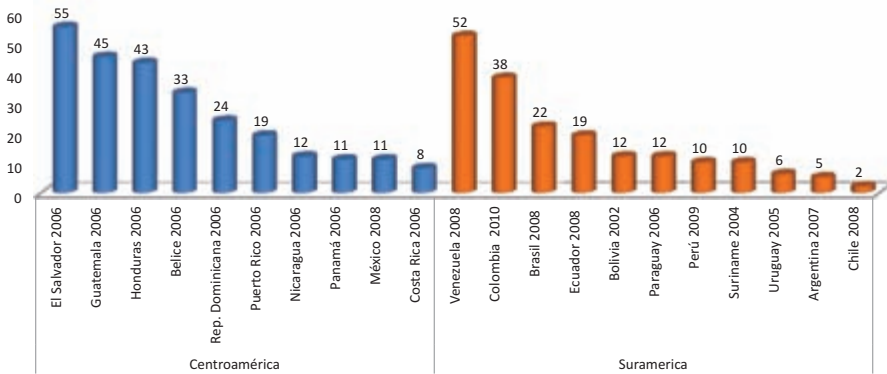
<sup>111</sup> Siguiendo las cifras que analiza el CES, es posible observar claramente un incremento: la tasa de 1990 era 44 HCH y en 2009 se llegó a 122 HCH (CES, 2010, 7).

<sup>112</sup> Para mencionar algunos casos, en Belo Horizonte en 2007 el 84% de las víctimas fueron hombres, y en 2009 en Quito este porcentaje fue 87%, en Bogotá 90% y en La Paz 65%.

<sup>113</sup> Es sabido que en países con altas tasas de homicidio como es Colombia, el porcentaje de muertes de mujeres se encuentra entre 7% y 13% de los casos, mientras que en aquellos con tasas más bajas las víctimas femeninas oscilan entre 27% y 46%. (GBAV, 2008, 81).

<sup>114</sup> Según la OMS, a nivel mundial el rango que más víctimas reúne es 20 a 29 años. Esto coincide con lo observado en Bogotá en 2009, donde la mayor incidencia es entre los 25 y los 29; o en Quito, donde el rango con más víctimas va de los 16 a los 30, como se aprecia en más detalle en el capítulo 8. Allí mismo se explica cómo los rangos de edad obedecen a criterios de las entidades que recopilan y analizan la información en cada ciudad, variando de una a otra.

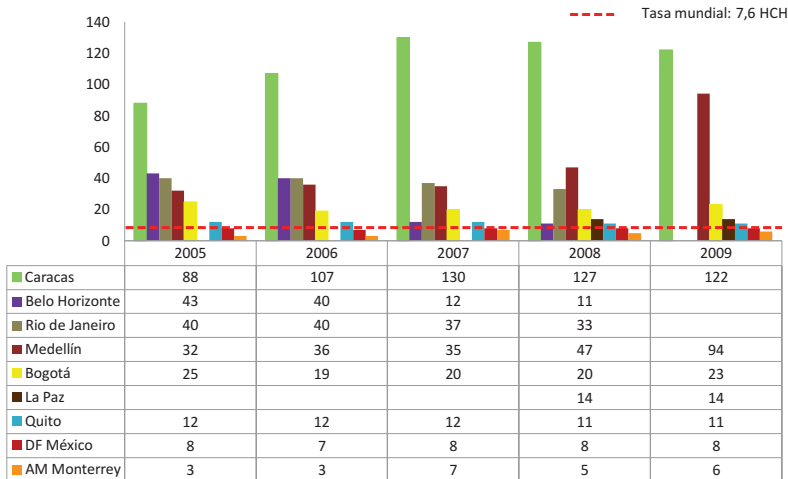
**Gráfico 4.2. Tasas de homicidios en países de América Latina**  
(Cada 100.000 habitantes)



Nota: información más reciente disponible

Fuente: elaboración propia a partir de las fuentes oficiales de cada país.

**Gráfico 4.3. Tasas de homicidio en ciudades de América Latina, 2005-2009**  
(Cada 100.000 habitantes)



Fuentes: elaboración a partir de las fuentes oficiales en cada país: Caracas: Estadística Delictiva del Ministerio de Justicia, División de Estadística. CICPC, Cálculos: Centro para la Paz y los Derechos Humanos del Centro de Estudios Sociales (CES). Belo Horizonte: CINDS/PMMG. Rio de Janeiro: Centro de Estudios de Seguridad y Ciudadanía (CESEC), Policía Civil do Estado do Rio de Janeiro e FBI/ Uniform Crime Reports. Bogotá y Medellín: INMLCF; La Paz: FELCC - Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen. Quito: Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. México D.F.: Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. Monterrey: Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León.

muestra el capítulo 9— pese a los grandes avances que se han realizado en ciudades como Quito o Bogotá, donde la forma en que se registra y sistematiza la información garantiza su calidad. Por supuesto, estas limitaciones para la construcción de diagnósticos se convierten en inconvenientes complejos cuando se trata de diseñar políticas o focalizar acciones de intervención sobre actores específicos.

### *Homicidios y la utilización de armas de fuego*

Aproximadamente el 60% de los homicidios en todo el mundo se cometen con armas de fuego, pero este porcentaje es más elevado en nuestro continente, sobre todo en Centroamérica, donde alcanza hasta un 77% (GBAV, 2008, 79). En países como El Salvador, por ejemplo, representa el 76% de los homicidios, y en Honduras llega a ser el 81%.<sup>115</sup> Belo Horizonte registra en 2007 el 88% de homicidios por este medio, y Caracas, durante el primer semestre de 2009, el 98% (INCOSEC, 2009). En el mismo año, Bogotá reporta el 61%. Contrastan, por otra parte, los bajos porcentajes que tienen en el mismo tipo de homicidio ciudades como Quito y Monterrey, donde solo el 38% y el 49%, respectivamente, se produjeron por armas de fuego.<sup>116</sup>

Al revisar lo que arroja la ECC sobre este tema es posible observar que en La Paz y Quito, por ejemplo, la ciudadanía es bastante favorable al porte de armas (registran los porcentajes más altos de las ciudades bajo estudio): en la capital boliviana, cuatro de cada diez ciudadanos (sin distinción de edad, sexo, nivel socio económico o escolaridad) están de acuerdo con portar un arma para protegerse; en Quito, tres de cada diez, aunque en este caso se registra una concentración en los hombres (36%) y los jóvenes entre 23 y 32 años (38%). Estas cifras constituyen por supuesto una alerta para los gobiernos locales. Y en su conjunto son interesantes, pues ¿cómo explicar que en estas dos ciudades las tasas de homicidio, aun cuando son altas comparadas con la tasa mundial, sean muchísimo más bajas<sup>117</sup> comparadas con la de Medellín en 2009 (94 HCH), cuando en esta última ciudad se registra el porcentaje más bajo de disposición al porte de armas de las ciudades bajo estudio? (en Medellín apenas el 8% de los ciudadanos está de acuerdo con portar un arma).

Una buena parte de los homicidios en Medellín se explica por las dinámicas violentas focalizadas que afronta en la actualidad, como se vio en el capítulo 3, y solo un porcentaje reducido (4% de los casos conocidos) sucede en contextos de convivencia. En Quito, al contrario, alrededor del 30% de muertes violentas son el desenlace de riñas. Los porcentajes hacen pensar que tanto la utilización de armas como los homicidios en este tipo de situaciones obedecen más a justificaciones de índole cultural y mucho menos a motivos instrumentales (como sucede en Medellín).

<sup>115</sup> Según cifras de la Unidad de Estadísticas de la Policía Nacional Civil de El Salvador, para el primer semestre de 2008, y de Planeamiento Estratégico de la Policía Nacional de Honduras, para el año 2008 (OCAVI, 2008).

<sup>116</sup> Vale la pena señalar que el porcentaje de Monterrey se define con información de únicamente ocho de los nueve municipios del área metropolitana.

<sup>117</sup> Con tasas de 14 HCH para La Paz, y 11 HCH para Quito.



Aunque tener un arma no convierte automáticamente en homicida a su portador, es evidente que a mayor número de armas circulando entre la población (sin mayor regulación), y con la alta disposición a hacer uso de la violencia, así como a la resolución de conflictos por vías de hecho, la probabilidad de un número alto de lesiones y homicidios por riñas es grande. Además, hay que considerar que en las ocho ciudades analizadas se encontró una correlación entre los ciudadanos que justifican usar la violencia para cobrar una deuda, alcanzar sus propios objetivos u obtener beneficios económicos, y porcentajes elevados de justificación del porte de armas.<sup>118</sup>

El análisis de las cifras de homicidios por tipo de arma arroja cierta información sobre los fenómenos relacionados. Primero, implica que los ciudadanos acceden fácilmente a estos artefactos y, por consiguiente, alerta sobre la necesidad de establecer controles mucho más estrictos, tanto para eliminar el tráfico como para el porte ilegal.<sup>119</sup> Segundo, es claro que los ciudadanos validan su uso, lo que es aún más peligroso, y requiere de un cambio en lo cultural, acudiendo al principio de la corresponsabilidad ciudadana. Pero, ¿cómo se puede realizar dicho cambio? Una estrategia que ha demostrado tener resultados efectivos es el desarme ciudadano voluntario<sup>120</sup> que se ha desarrollado en ciudades de Colombia y Brasil. Con la primera estrategia se restringe el acceso y, con la segunda, se apela a un cambio en la construcción colectiva de la seguridad. Usadas en conjunto, estas medidas pueden disminuir no solo el número de ciudadanos dispuestos a usar armas, sino también las tasas de homicidio, como sucedió en Bogotá.

### ***¿Cuáles son las opciones para enfrentar la violencia homicida en América Latina?***

Sería muy pretencioso considerar que se puede hallar una fórmula única que sea aplicable a todos los lugares y poblaciones, pues como lo muestran los resultados de la ECC hasta el momento, las características socioculturales varían notablemente de ciudad a ciudad. Por ello, lo primero que se debe hacer es caracterizar la población, identificando no solo los factores de riesgo que facilitan perpetrar homicidios, sino ahondar en las características culturales, morales y sociales que se entretajan y llevan a que los ciudadanos toleren comportamientos de este tipo.

---

<sup>118</sup> De los ciudadanos que en estas ocho ciudades (Belo Horizonte, México DF, Caracas, Bogotá, Medellín, La Paz, Quito y Monterrey) justifican usar la violencia para cobrar una deuda, el 43% está de acuerdo o completamente de acuerdo con usar un arma. En el grupo que justifica actos violentos para alcanzar los propios objetivos, el 39% está de acuerdo con usar un arma, lo mismo que el 38% de quienes ejercerían violencia para alcanzar beneficios económicos. Vistas las ciudades separadamente, llama la atención Ciudad de México, donde el 56% de quienes justifican usar la violencia para cobrar una deuda están de acuerdo con tener un arma para protegerse, y el 53% para alcanzar objetivos.

<sup>119</sup> Es importante señalar que en casi todos los países de América Latina el porte de armas tiene restricciones para los ciudadanos, con excepción de Bolivia, aunque en este país actualmente se tramita en la Asamblea una Ley para el Desarme y Control de Municiones.

<sup>120</sup> Véase el capítulo 2 de este libro.

Vale la pena recordar lo que señala Melo (2009, 94), quien retomando el enfoque de cultura ciudadana considera que los homicidios no se explican solamente por condiciones sociales como pobreza y desempleo, oportunidades elevadas de beneficio para quien comete delito, o la existencia de una población que favorezca el delito al dar oportunidades y ventajas a los delincuentes. Por el contrario, el homicidio se debe entender como el resultado de un comportamiento persistente dentro de un contexto cultural de validación del irrespeto a las personas. El clima propicio para la validación surge del debilitamiento de las barreras morales (respeto por la vida), culturales (rechazo social del delito y, por tanto, del delincuente) y legales (admiración y respeto por la ley), sumado a la incapacidad del Estado para castigar, que contribuye a que los ciudadanos asuman el comportamiento transgresor como algo aceptable.

Por ello, una política pública de convivencia y seguridad, además de garantizar una mejor calidad de vida para las personas, debe contribuir a multiplicar entre los ciudadanos la tolerancia a las diferencias y el respeto por el otro. El conocimiento de las situaciones y factores que crean condiciones favorables a los homicidios es esencial. Y cuando se trata de políticas públicas, las acciones no pueden estar dirigidas únicamente al mejoramiento de las instituciones o de las condiciones de vida de las poblaciones en riesgo; la estrategia ante todo debe buscar la transformación de comportamientos.

## **2. Implicaciones de los conflictos cotidianos en la seguridad ciudadana**

La *convivencia* hace referencia a la capacidad de vivir bien en comunidad. No se trata únicamente de la coexistencia de un grupo de personas dentro de un espacio geográfico o simbólico determinado; ella debe entenderse como un estado de cosas donde las relaciones entre ciudadanos están enmarcadas principalmente por el respeto mutuo. Cuando analizamos la situación de convivencia en una ciudad, contemplamos los aspectos positivos y las fortalezas en la concertación de acuerdos entre ciudadanos y la confianza recíproca y en las instituciones, aspectos que permiten generar bienestar en el común de la ciudadanía, pero también identificamos aquellas situaciones que generan conflicto entre los individuos.

Determinar cuáles son las actitudes de los ciudadanos ante situaciones conflictivas, así como las herramientas con que cuentan para solucionar los problemas en su cotidianidad, es de vital importancia. El papel activo de los ciudadanos, de las autoridades, del sector privado, en coordinación con el de las instituciones del Estado, es decisivo para mejorar las relaciones en las comunidades e incentivar las buenas prácticas de convivencia entre individuos. No hay nada más nocivo para la convivencia que la apatía e indiferencia de las personas, pues la fragmentación social y el aislamiento, tan acentuados hoy, dificultan los procesos de cooperación y contribuyen a la desconfianza mutua. El tema de la convivencia está estrechamente relacionado con el de la seguridad ciudadana: su deterioro, sumado a circunstancias o coyunturas sociales, puede desencadenar fácilmente la violencia incrementando la inseguridad. Con la ECC nos aproximamos a las creencias y actitudes de la gente vinculadas con esta temática, preguntando a los ciudadanos sobre las situaciones vividas en los últimos doce meses y por su reacción en cada caso.

Según los resultados para el promedio de las ciudades bajo estudio, los dos problemas de convivencia a los que más han estado expuestos en el último año sus ciudadanos son la presencia de vecinos ruidosos (45%) y las peleas o riñas entre borrachos (25%). Bogotá y La Paz reportan los porcentajes más altos: el 52% de los bogotanos reclama que *un vecino puso música a un volumen excesivo o hizo mucho ruido*, y el 53% de los paceños ha presenciado algún tipo de pelea o riña entre borrachos en su barrio. Al examinar las reacciones que los ciudadanos dicen haber tenido en dichas situaciones, se observan altos niveles de indiferencia, pues aun cuando son situaciones que tienen impactos negativos en la convivencia, la mayoría de los ciudadanos reconoce no hacer nada frente al problema.<sup>121</sup>

En el caso particular del ruido, es evidente que las personas de todas las ciudades en estudio buscan resolver la situación de manera pacífica, y ante un llamado de atención responden bien en su mayoría. En cuanto a las riñas, la segunda reacción más común después de *no hacer nada*, es llamar a la autoridad; dos de cada diez ciudadanos así lo hacen. En este contexto llama la atención La Paz, no solo porque reporta la cifra más alta de ciudadanos que presenciaron peleas (53%), sino porque la encuesta muestra que la actitud más frecuente de los paceños es agresiva, tanto para corregir la situación como para responder a llamados de atención.

¿Qué implicaciones pueden tener estas dos situaciones en la seguridad? Ambas se dan en contextos de convivencia entre vecinos, y por lo tanto tienen importantes consecuencias a nivel comunitario. El exceso de ruido y las riñas entre borrachos pueden convertirse en detonantes de situaciones violentas y deteriorar la calidad de vida vecinal. En el caso de las riñas el panorama es un poco más complejo, pues este tipo de situaciones puede llegar a tener implicaciones similares a las expuestas para el homicidio. Además, pueden contribuir a aumentar la percepción de inseguridad en los entornos barriales y vecinales e, igualmente, trascender a situaciones de violencia extrema.<sup>122</sup>

En la misma dirección, la ECC revela que la agresión física es el segundo delito en las ciudades del estudio, por el cual dicen ser victimizados los encuestados o alguna persona con la que vivían durante el último año. Al respecto se destacan México D.F. y La Paz, que tanto en la victimización directa como indirecta tienen los porcentajes más altos entre las ciudades, como se aprecia en el gráfico 4.4.

---

<sup>121</sup> Los porcentajes de falta de reacción o indiferencia frente al ruido son específicamente: Belo Horizonte 81%, México 75%, Quito 75%, Bogotá 65%, Caracas 72%, La Paz 71% y Monterrey 64%. Frente a riñas de borrachos: Belo Horizonte 84%, Caracas 81%, México 74%, Quito 65%, Bogotá 63%, La Paz 60% y Monterrey 60%.

<sup>122</sup> Téngase en cuenta que en 2009 en Bogotá las riñas constituyeron el 36% de las circunstancias de muerte en homicidios y en Quito el 31%.

**Gráfico 4.4. Victimización (directa e indirecta) en el último año por agresión física, ECC, 2008-2010**  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*.

En algunas ciudades las riñas pueden relacionarse además con la alta justificación que dan los ciudadanos al uso de la violencia en casos de defensa personal, motivo que reporta el porcentaje más alto de justificación de agresiones.<sup>123</sup> Desde luego, cuanto mayor unanimidad haya en la población en la justificación de la violencia, más fuerte es el entorno validador de la misma, y mayor tolerancia hacia quienes la ejercen. Un contexto cultural como este evidentemente puede escalar en cualquier momento hacia una coexistencia conflictiva crítica.

De ahí que sea vital comprender los factores que dan suelo firme a la conflictividad en una sociedad, sus dinámicas temporales, frecuencias, espacios en los que se desarrolla o que la propician, así como las poblaciones afectadas. Solo de ese modo es posible reunir elementos de diagnóstico para generar estrategias que lleven a su prevención o resolución de mediano y largo plazo en el marco de la convivencia a través de la negociación o la mediación. Parte central en la prevención es educar a los ciudadanos para que desarrollen las herramientas necesarias para identificar, analizar y negociar sus intereses en pugna en las situaciones que terminan convirtiéndose en conflictos (véase Cascón, 2002, 5). Poner en marcha este proceso, no obstante, demanda un tiempo considerable, pero lo que conocemos sobre procesos de seguridad ciudadana en el caso de Bogotá muestra que resultará mucho más efectivo en el largo plazo que otras estrategias.

Por supuesto, otro aspecto fundamental que debe reconocerse como facilitador o inhibidor de las violencias y delitos es el nivel de tolerancia que puede tener la ciudadanía. A continuación analizaremos este aspecto cultural en más detalle.

<sup>123</sup> México (56%), Bogotá (53%), Belo Horizonte (49%), Caracas (45%), La Paz (55%), Quito y Monterrey (61%).

### 3. Las dos caras de la tolerancia ciudadana y la aceptación cultural del narcotráfico

La tolerancia es uno de los pilares de la cultura ciudadana, pues la aceptación de las diferencias entre conciudadanos facilita la solución de situaciones conflictivas y disminuye las posibilidades de actitudes discriminatorias o violentas entre ellos. Al respecto, la ECC revela un preocupante panorama en la región. Las cifras de las ocho ciudades indican una alta intolerancia a poblaciones como las de drogadictos, alcohólicos, prostitutas y homosexuales, todos ellos grupos históricamente señalados y excluidos. Tristemente, la encuesta da cuenta así de una apertura muy limitada del ciudadano común frente a la diversidad de condiciones sexuales, sociales, económicas y políticas, aunque también indica un rechazo relativamente alto de los narcotraficantes.<sup>124</sup>

En todas las ciudades es evidente el rechazo al drogadicto, que constituye la población menos tolerada —con porcentajes de rechazo superiores al 87%—, con excepción de Belo Horizonte, ciudad brasilera que reporta un mayor rechazo hacia narcotraficantes (95%). Resulta inquietante esta inversión de las cifras, pues quien trafica con droga no solamente es un delincuente sino que contribuye a aumentar un problema de salud pública y genera potencialmente un mayor daño a la sociedad, mientras que el adicto a la droga es un enfermo.

Como hemos dicho ya en la introducción, el fenómeno del narcotráfico es uno de los principales problemas que tiene América Latina en términos de seguridad. Sus redes ilegales generan inmensas ganancias a nivel mundial y tienen estrecha conexión con otros delitos como el homicidio y el tráfico de armas.<sup>125</sup> En ciudades como Medellín y Cali, en Colombia, Belo Horizonte (Minas de Gerais) en Brasil, o recientemente Monterrey (Nuevo León) o Ciudad Juárez (Chihuahua) en México, el tráfico de narcóticos ha significado costos sociales cada vez más elevados, tanto en lo que se refiere a vidas humanas como en lo que tiene que ver con el temor y la desconfianza generalizados de la población. Su incremento ha venido aparejado con el surgimiento y la consolidación de carteles de la droga y la acción de grupos delincuenciales articulados a aquellos, como es el caso de la Oficina de Envigado, que en un principio fue el brazo armado del cartel de Medellín, o en sus inicios los Zetas, con el Cartel del Golfo, dos agrupaciones que actualmente se encuentran en confrontación.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por su sigla en inglés), en su más reciente informe (*Informe Mundial sobre Drogas 2010*) señala que en países productores y de tránsito, como es el caso de Colombia y México, o los que

---

<sup>124</sup> Un rechazo social que consideramos, sin duda, positivo, porque tolerar su presencia es síntoma de una aceptación de prácticas ilegales y del fenómeno sociocultural de explotación y violencia que conllevan.

<sup>125</sup> En el caso de Colombia el tráfico de narcóticos abrió el espacio para el tráfico de armas. Una vez los grupos armados entraron en contacto con el crimen internacional, las rutas del narcotráfico empezaron a ser aprovechadas para la compra de armamento y en términos económicos el narcotráfico ha permitido financiar la adquisición de armas (véase Vranckx, et. al. 2009, 19).

conforman el triángulo del norte de América Central —Guatemala, Honduras y El Salvador— la seguridad ciudadana se ha visto seriamente afectada por cuenta de las redes ilícitas que se tejen alrededor de este negocio ilegal. En las ciudades donde el narcotráfico ha hecho mella se evidencia un significativo aumento de los homicidios dentro de presuntos ajustes de cuentas o venganzas, al igual que un incremento en el número de armas ilegales, todo ello descontando el aumento paulatino del microtráfico a nivel local, que corre paralelo a un incremento de adictos entre la población joven, principalmente.

Ejemplos claros de las implicaciones que tiene el narcotráfico en la región se pueden ver en la situación de Colombia en la década del noventa y en lo que vive México hoy día. Como lo muestra Sánchez en el capítulo 2, durante el apogeo de los carteles de Medellín y Cali (década del ochenta y principios de 1990) las tasas colombianas de homicidio aumentaron dramáticamente, y en ambas ciudades un buen porcentaje de casos se relacionaba con el uso de la fuerza para controlar territorios de venta interna de droga, rutas hacia el exterior y “ajustes de cuentas”. Pero a partir de 1991 se inicia un descenso hasta 1998, que coincide con el desmantelamiento de los carteles de Medellín<sup>126</sup> y Cali, y el auge de los carteles mexicanos en el mercado internacional (Echandía, y Salas, 2008).

El efecto más inmediato del reciente auge en México fue el incremento de los casos de homicidio en los estados en donde hay presencia de actores armados<sup>127</sup> y, al igual que en Colombia, guardadas las proporciones, coincide con el fortalecimiento de las estructuras criminales alrededor del negocio del narcotráfico. Para el caso puntual de Monterrey este aumento es evidente: en 2005 se registraron 3 HCH, que en 2007 pasaron a 7 HCH, con un leve descenso en 2009 a 6 HCH, y en agosto de 2010 la tasa alcanzaba 11 HCH, un aumento de 236% al comparar el periodo enero-agosto de los años en cuestión.

Evidentemente, las altas ganancias que genera este mercado en expansión, sumadas a la inexistencia o debilidad de las políticas de prevención del consumo, el fortalecimiento de la criminalidad transnacional y las fallas en los sistemas nacionales de seguridad, han ayudado a que el fenómeno prospere, pero, más allá de todos estos factores, la criminalidad necesita un gran número de individuos que validen este tipo de negocios, y muchos otros dispuestos a actuar por fuera de los marcos legales a diferentes niveles. Así pues, nuestra reflexión se orienta a comprender cómo es que este delito ha logrado permear no solo las fronteras nacionales sino también aquellas de tipo cultural. Los resultados de la encuesta dan algunas luces al respecto.

---

<sup>126</sup> En Medellín (véase capítulo 3), a partir de 2008, con la reactivación del conflicto entre “combos” (o pandillas) por el surgimiento de lo que el gobierno nacional ha denominado Bacrim, la tasa ha aumentado de nuevo.

<sup>127</sup> La concentración de casos es patente: según un informe del Gobierno Federal, alrededor del 80% de los homicidios vinculados al crimen organizado (22.701), han sucedido en 162 municipios de los 2.456 que tiene todo el país (Saldierna, 2010, basado en el estudio de Alejandro Poiré, 2010, Información sobre el Fenómeno Delictivo en México, Estados Unidos Mexicanos).

De todas las ciudades, la Paz es la que registra más tolerancia a los narcotraficantes; el 16% de las personas no tendría inconveniente en tenerlos como vecinos, mientras que en una ciudad como Belo Horizonte solo el 5% los tolera, en Quito el 10%, y en México D.F. el 12%. Algunas variables desagregadas revelan también perfiles específicos: en Monterrey y Quito se ve que existe un menor rechazo a los traficantes, especialmente en los niveles socioeconómicos altos; en La Paz gozan del mismo nivel de aceptación, independientemente del nivel socioeconómico. En las tres se evidencia una mayor tolerancia por parte de los hombres: La Paz (18% frente a 15% de las mujeres), Quito (12% frente a 9%) y Monterrey (18% frente a 9%). Finalmente, en los grupos con menor escolaridad también es patente una mayor aceptación.

Aunque en promedio el 85% de las personas en las ciudades bajo estudio rechazan a los traficantes de drogas, ello implica que un significativo 15% acepta el fenómeno, pues no tendrían inconveniente en coexistir con ellos. Hay que preguntarse entonces qué es lo que hace que el narcotráfico se anide y propague entre la población, ya que si bien existen diferencias en la región en la construcción sociocultural, el narcotráfico desencadena cada vez más problemas de seguridad con unas tendencias de criminalidad similares.

Mockus (1994) explica que en las sociedades latinoamericanas donde el Estado tiene serias dificultades para mantener el monopolio de la violencia y administrar justicia, se dificulta una convergencia entre ese control legal y los reguladores morales como la vergüenza o la culpa:

“[...] en democracias en consolidación hay razones similares para acogerse a reglas distintas y, paradójicamente, una homogeneidad moral relativa sirve de base a la coexistencia de reglas muy diferentes. Lo que le suele dar piso a esa diversidad de reglas y puede fortalecerla es cierta fractura de la cultura o cierta diversidad en materia de culturas o subculturas” (Mockus, 1994, 6).

Entendido de este modo, el narcotráfico como delito generador de violencia tiene un fuerte asiento en una subcultura delictiva que se regula por determinados códigos, dentro de grupos sociales específicos que operan en la clandestinidad o la ilegalidad y se orientan principalmente hacia el lucro económico. Su ejercicio delictivo se desarrolla así mismo dentro de unos marcos muy particulares de interacción grupal (parámetros o valores) y son versátiles frente al cambio de condiciones contrarias que puedan implicar la ley, los dispositivos de justicia y el control social, logrando mantenerse de este modo en el tiempo.

Esto se puede ver claramente en la “cultura narco” o “cultura traqueta” como se la denomina en Colombia. Los “traquetos” hacen de la ilegalidad su *modus vivendi*, que les permite un rápido ascenso económico y facilita su acceso a un mercado de bienes y servicios a todo nivel. Nos dice al respecto Mockus: “lo ilegal es marginal salvo cuando encuentra aceptación cultural o justificación moral (o ambas). La viabilidad y estabilidad de las actividades ilegales dependen en parte de esas dos justificaciones” (Mockus, 1994, 7). Esto es, para prosperar el narcotráfico necesita de gente dispuesta a entrar en su “juego”, y no nos referimos solo a quienes generan

las dinámicas de violencia y delito: el fenómeno también atañe a quienes están por fuera de esos grupos pero justifican su acción. Más allá de las cadenas de tráfico que se establecen en las grandes ciudades, que involucran un número significativo de personas que se lucran del “negocio” de forma directa (expendedores de droga o las “mulas”), encontramos aquellos que entran en la red de manera indirecta, como políticos y policías corruptos, lavadores de dinero, y toda la economía de servicios que acepta su dinero. Así, a pesar del daño que genera el narcotráfico, esta base social y cultural es uno de los factores fundamentales que le permiten prosperar y fortalecerse en la región.

#### **4. La seguridad objetiva en la región, en contraste con la percepción de seguridad**

La seguridad, como construcción social, está conformada por una parte objetiva y otra subjetiva. Es decir, una cosa es la seguridad que objetivamente tiene un contexto y otra la forma en que la gente la *percibe*, dos aspectos que no necesariamente viajan juntos ni van en la misma dirección. Como lo señalan Escobar y Hoecker:

“[...] pueden darse situaciones de gran temor y percepción de inseguridad en un contexto en que la seguridad objetiva se ha incrementado efectivamente, y viceversa. Al mismo tiempo, ambas dimensiones están relacionadas y puede influirse una a la otra. En este sentido la subjetividad es una condición constitutiva de la situación de seguridad de una sociedad o grupo humano en tanto guía su acción” (2002, 3).

Aunque la percepción de seguridad no es un indicador para evaluar como tal los resultados objetivos de la seguridad, en el presente enfoque es claro que los gobiernos locales deben también interesarse en ella, pues se trata de un asunto que tiene que ver con la calidad de vida y la confianza de los ciudadanos. Una tendencia generalizada en el mundo entero ha sido el aumento del temor de los ciudadanos a ser victimizados, que aumenta la desconfianza y por tanto la prevención entre ciudadanos desconocidos, deteriorando parte de lo que sustenta la convivencia: la capacidad de confiar entre unos y otros y hacer acuerdos de calidad.

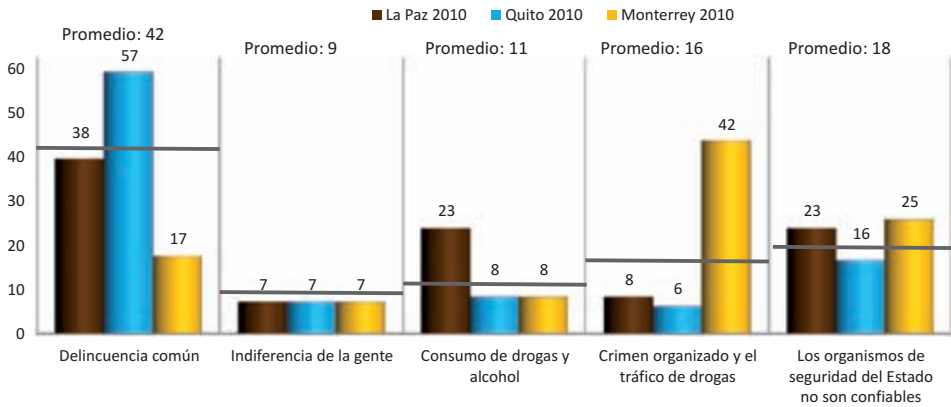
Esa percepción de vulnerabilidad potencial que construye el ciudadano común se basa por igual en aspectos objetivos y subjetivos; es decir, se nutre tanto de las condiciones reales en las que transcurre su cotidianidad (delincuencia, violencia y victimización directa o indirecta), como de miedos e imaginarios colectivos respecto a lugares o a ciertos grupos humanos.<sup>128</sup> De esta manera, la construcción de la seguridad ciudadana se realiza en doble vía, pues el ciudadano es el objeto primordial de las políticas de seguridad, pero al mismo tiempo juega un papel determinante en la construcción de la idea colectiva de cómo está la seguridad de una ciudad.

---

<sup>128</sup> Para un análisis a fondo y situado en el mapa urbano de Bogotá de este fenómeno, véase el artículo de Martínez, 2009.



**Gráfico 4.5. Razón por la cual considera la ciudad insegura, ECC para La Paz, Quito y Monterrey, 2010**  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

Según lo observado en la ECC, cada ciudad muestra problemas específicos de percepción de seguridad. En especial, se ha identificado un problema de hurtos en Quito, una situación de altos índices de alcoholemia en La Paz, un creciente problema de narcotráfico y todo lo que este conlleva en Monterrey. En la ECC realizada en cada ciudad, se evidencia que los ciudadanos perciben nítidamente los problemas específicos de su ciudad, como lo muestra el gráfico 4.5.

Cada tipo de violencia afecta de una manera específica la percepción de seguridad que tienen los ciudadanos. A partir de los hallazgos de la encuesta, en el presente apartado deseamos contrastar la seguridad objetiva, entendida como las cifras sobre seguridad de cada ciudad y el concepto al respecto de algunos expertos, con la percepción de su ciudadanía en general.

### **Quito: exclusión y vigilancia**

El primer factor determinante en la percepción de seguridad de los quiteños es asumir el delito como algo ajeno: se culpa a los extranjeros por los problemas de la ciudad. Para algunos investigadores, como es el caso del historiador Manuel Espinoza Polo, este problema tiene un asidero en la forma en la que Quito fue colonizada. La ciudad creció repentinamente en las primeras décadas del siglo XX con la llegada masiva de inmigrantes, principalmente campesinos. En ella los órdenes sociales estaban claramente establecidos: los indígenas estaban en lo más bajo y los blancos en lo alto, y esto se asumía como un orden natural. Al llegar la migración masiva, arguye Espinoza, este orden se habría desarticulado, creando entre los quiteños una sensación de desconfianza hacia los extranjeros. De acuerdo con Espinoza, esta mentalidad de que la llegada de los provincianos alteró el

orden se mantiene hasta ahora.<sup>129</sup> En esta época se tenía además un modelo de constante vigilancia. Había un tipo de policía que hacía rondas constantes, al cual se le llamaba el *chapa*, o el *chapita de la esquina*; eran personas que mantenían un control constante sobre los barrios pero que, evidentemente, funcionaban con un esquema de seguridad que fue imposible mantener con el crecimiento urbano de Quito. En la misma dirección, Alfredo Santillán (investigador de la Flacso en Quito) nos cuenta que en la ciudad hay una devoción por el patrullaje, cuyos costos, sin embargo, son muy altos, y que es ineficiente porque simplemente desplaza el origen de los problemas. “De hecho, —nos dice— ninguno de los fenómenos han cambiado con el incremento del patrullaje”,<sup>130</sup> y en cambio el fenómeno ha dado lugar a la búsqueda de personas que desempeñen el papel de cobradores.

Ahora bien, entre quienes declaran que la ciudad es insegura en la encuesta, el 17% atribuye el problema a que los organismos de seguridad no son confiables. Por su parte, entre quienes la consideran segura, el 18% explica que ello se debe a que *la vigilancia privada funciona*, con siete puntos porcentuales por encima del promedio (11%).

La tasa de homicidios en Quito se ha mantenido constante en los últimos cinco años: de 2005 a 2007 estuvo en 12 HCH y en los últimos dos años bajó a 11 HCH, y no es alta comparada por ejemplo con la tasa de Bogotá (que en 2009 alcanzó los 23 HCH). Y aunque la ciudad tiene una tasa de hurtos por cien mil habitantes mucho más alta que Monterrey, Bogotá o La Paz —en 2009 hubo un decrecimiento significativo como lo muestra el cuadro 4.1—, lo cierto es que, de acuerdo con la encuesta, los ciudadanos de Quito consideraron en un 52% que la ciudad es menos segura con respecto al año pasado.

**Cuadro 4.1. Tasas de hurtos en el Distrito Metropolitano de Quito, 2006-2009**

(Cada 100.000 habitantes)

2006	2007	2008	2009
714	822	960	560

*Nota: Para el cálculo de la tasa de hurtos CCH se toma la información de delitos contra la propiedad, delitos contra las personas y robo de automotores suministrada por el OMSC de Quito. Se trata de modalidades propias de la ciudad.*

*Fuentes: OMSCQ, cálculos de Corpovisionarios*

<sup>129</sup> “[...] por eso ese recelo, ese resquemor con el afuereño, y una forma de expresar ese recelo y ese resquemor es delinenciándolo, creyendo que el que viene de afuera viene hacer daño y el daño en la vida cotidiana se expresa en los actos delictivos, con violencia en la calle, en lo cotidiano. Es el que me viene a robar, me viene a asaltar. Hay por lo tanto en Quito una especie de xenofobia, pero no sólo con el de otro país, sino sobre todo con el del mismo país, con el provinciano, y luego con el colombiano y el peruano, [...]” (Entrevista realizada a Manuel Espinoza Polo, Secretario de Cultura de Quito; Aldana, 2010).

<sup>130</sup> Entrevista con Alfredo Santillán de la Flacso, Estudios de la ciudad, Área de desarrollo urbano y estudios sobre violencia (Aldana, 2010).

Además, en la encuesta se detecta una alta victimización en cuanto a haber sido víctima de algún delito en el último año (el 44% respondió afirmativamente) y a haber vivido con alguien que hubiera sido víctima (el 52%), alcanzando la victimización más alta de la región después de Ciudad de México. El problema, como lo muestran las cifras de hurto, es en especial el robo en la calle (55% en el año 2009) seguido del robo en la residencia (19%).

En cuanto al perfil de la mayoría de personas que afirman haber sido robadas en la calle, son hombres entre los 14 y los 22 años, un grupo de edad que en las tres ciudades se ve especialmente afectado. El robo, además, disminuye a medida que aumenta el estrato, y va de la mano con la calificación en seguridad que los quiteños le dan a su ciudad (2,27 donde 1 es muy insegura y 5 es muy segura), que está cerca del promedio regional, aunque los estratos bajos la califican aún peor. Se entiende, pues, que en Quito hay una percepción negativa de la seguridad, atada a una alta tasa de hurtos y que afecta en especial a los hombres jóvenes de estratos más bajos.

### **La Paz: el reconocimiento del problema del alcohol en seguridad y convivencia**

En La Paz es notorio un problema de consumo de alcohol que incide sobre la seguridad de dos maneras: en seguridad vial y en las riñas entre borrachos. El primer aspecto es especialmente evidente dada la tasa de muertes por accidentes de tránsito, que en 2009 fue de 26 HCH —muy alta si consideramos la tasa de Monterrey (2 HCH), la de Bogotá (7 HCH) y la de Quito (19 HCH)—; de los 5.802 accidentes ocurridos en 2009, el 52% sucedieron con presencia de algún nivel de alcohol.<sup>131</sup> Como se ve en el gráfico 4.5, que muestra la respuesta a una pregunta sobre seguridad ciudadana (no seguridad vial), los paceños identifican este como un problema prioritario en su ciudad. Ahora bien, el problema parece ser persistente frente a años anteriores, ya que es la ciudad que menos percibe un cambio en seguridad con respecto al año anterior: el 44% considera que ciudad es igual de insegura.

Por otra parte, es claro que la victimización directa y la de alguien que vive en la propia casa es baja con respecto a otras ciudades encuestadas, 33% y 34% respectivamente; pero es más alto el robo en la calle —aún más alto que en Quito—. Con todo, la diferencia porcentual más evidente frente a las otras ciudades está en los índices de agresión física. Este problema de seguridad se refleja en la ECC en las personas que dicen haber presenciado riñas entre borrachos en su barrio, que en La Paz es 53% —cuando el promedio de las ciudades encuestadas entre 2008 y 2010 está en 25%— y, al igual que en Quito, el problema es más evidente en el grupo de jóvenes de 14 a 24 años.

---

106 <sup>131</sup> De acuerdo con el General Vásquez, Viceministro de Seguridad Ciudadana, el alcohol es además un factor importante en las acciones violentas. Declara: “hay más de 290 festividades en La Paz para el consumo de alcohol; eso también genera inseguridad”. En su opinión, los delitos se han visto altamente relacionados con el consumo de bebidas alcohólicas (Aldana, 2010).

La calificación de seguridad que le dan los ciudadanos a La Paz es muy parecida a la que recibe Quito: 2,26. Aunque son muchos los factores que pueden influir en este indicador, es destacable que ambas ciudades tienen una alta victimización por robo en la calle. Sin embargo, el principal problema identificado por los ciudadanos es distinto. Así, aunque los problemas son diferentes y afectan a los ciudadanos de maneras también distintas, la percepción general de seguridad permanece estable. Claramente, entonces, el problema más evidente en las cifras y para las autoridades paceñas (que es constante, o no va en incremento) es igualmente detectado por la ciudadanía.

### **Monterrey: la afectación del narcotráfico en la percepción de seguridad**

Volviendo al gráfico 4.5, la razón por la cual los ciudadanos de Monterrey consideran que la ciudad es insegura es primordialmente el crimen organizado y el tráfico de drogas, con un 42%. Este porcentaje es más alto que los de las catorce ciudades colombianas encuestadas por Corpovisionarios, de las cuales Medellín tiene apenas un 19% asociado a esta causa. Desde luego, hay una sensación de inseguridad muy superior a la de las otras ciudades, que se corrobora en la pregunta que califica de 1 a 5 la seguridad: Monterrey tiene el índice más bajo de todas: 1,7.

Hasta el año 2009 esta percepción no se veía reflejada en las cifras de homicidios de la ciudad. Históricamente la tasa de homicidios de su área metropolitana no ha sido alta y en los últimos tres años se había mantenido constante entre 5 y 7 HCH.<sup>132</sup> La tasa de hurtos, sin embargo, es la más alta de las tres ciudades, y en el año 2009 fue de 875 hurtos o robos CCH, luego de un leve descenso con respecto a los dos años anteriores.<sup>133</sup> Ahora bien, estos delitos no son la razón principal por la cual el 61% de los regiomontanos considera que su ciudad es menos segura con respecto al año anterior (de nuevo el porcentaje más alto de las tres ciudades), sino el narcotráfico, y las cifras para 2010 representan esta realidad nítidamente.

El problema del narcotráfico es reciente en Monterrey. La tasa de HCH en el año 2009 fue de 6, pero de enero a agosto de 2010, alcanzó los 11 HCH. Al mirar los casos mes a mes, comparando ambos años, se puede ver que el incremento con respecto al año anterior se inicia a partir de marzo: en el periodo de enero a agosto de 2009, habían ocurrido 119 homicidios, y en este mismo periodo de 2010 ocurrieron 400. Es muy probable que todo ello tenga que ver con la escalada del sicariato y las bandas armadas, que van de la mano con el narcotráfico.

<sup>132</sup> Tomado de la Procuraduría General de Justicia, Estado de Nuevo León, homicidios dolosos.

<sup>133</sup> En este caso, para el cálculo de la tasa de hurtos CCH se toma la información de robo de vehículo, persona, a casa o habitación, a negocio y a bancos. Se trata de las modalidades propias de la ciudad, y es importante tener en cuenta que las tasas de hurtos son específicamente tasas de denuncias. El robo más denunciado es de vehículos, que en 2009 representó el 39% de las denuncias pero, aunque la victimización propia es alta, este tipo de robo no se destaca en la encuesta por encima de los demás. De hecho, al preguntar de qué delito fue víctima, todas las opciones tienen una incidencia baja, y como sucede usualmente en las ciudades encuestadas, el más alto es robo en la calle.

La mala percepción de seguridad se ve reflejada en las cifras de 2010. Aunque la victimización y las tasas de hurtos son altas, es evidente que para los ciudadanos de Monterrey el problema más urgente es el narcotráfico. Es importante tener en cuenta que la encuesta fue aplicada en 2010, y también que no son seguramente las cifras lo que más influye sobre la percepción en la gente sino su constante difusión en medios periodísticos.

## **5. Multicausalidad y focalización: las dos caras de las iniciativas de prevención de violencias en América Latina.**

Como se ha expuesto hasta este punto, las principales problemáticas de convivencia y seguridad persisten a pesar del conocimiento alcanzado en cada caso y de la creación a nivel nacional y/o local de diferentes estrategias de intervención. Entonces ¿Por qué los resultados no son tan positivos como era de esperarse y seguimos siendo la región más violenta del mundo?

Revisando algunas de las experiencias en diferentes ciudades del continente, se encontró que los proyectos y programas tendientes a resolver situaciones de violencia y delitos, tienen en común las siguientes características<sup>134</sup>:

1. Pueden ser iniciativas de:
  - a. Los gobiernos (nacionales o locales),
  - b. Sociedad civil: ONG locales y/o nacionales,
  - c. Asociación público – privada: ONG, agencias de cooperación internacional y gobiernos.

Los programas, cuando son institucionalizados, hacen parte de las políticas de seguridad pública o se articulan a los planes de desarrollo.

2. Están centrados principalmente en la revitalización de la participación ciudadana, el empoderamiento civil, la reivindicación de derechos, el rescate de identidades locales o la búsqueda de cohesión social. Solo algunos tienen como objetivo principal la disminución de la violencia o el mejoramiento de la seguridad.
3. Buscan mejorar la calidad de vida de las poblaciones y por esta razón definen objetivos que en su mayoría atienden a la lógica de “la multicausalidad de la

---

<sup>134</sup> *Proyectos revisados por países: México (Veracruz, proyecto Barrio de Huaca; Distrito Federal, proyecto Faro de Oriente); Guatemala (Villanueva, Proyecto APREDE Consocio para la prevención del delito; Escuelas Abiertas en todo el país); Salvador (Proyecto de Prevención social de la violencia y delincuencia Pro Jóvenes); Colombia (Medellín, Programa Fuerza Joven); Ecuador (Quito, Asociación de cooperativas múltiples “Solidaridad”; Guayaquil, SER PAZ Programa “Barrio de Paz”); Bolivia (Cochabamba, CLADEM/Bolivia Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer); Brasil (Rio de Janeiro, Programa Viva Rio Proyecto “Balcón de derechos” y Programa de Desarrollo comunitario y apropiación de espacios deteriorados, proyecto “Centro integrado de Educación “Joao Goulart”); Bahía, Pernambuco, Rio de Janeiro, San Pablo y Mato Grosso, Programa “Escuelas Abiertas”; Belo Horizonte, Programa de Controle de Homicídios Fica Vivo); Chile (Programa Comuna Segura).*

violencia". En esa medida las acciones son de diversa índole y apuntan a resolver problemáticas de distinto orden sin que exista una focalización en los puntos críticos para disminuir la violencia y/o los delitos. De esta manera, si se logran resultados positivos, estos son indirectos. Esto a su vez plantea un serio inconveniente respecto a los presupuestos invertidos y la distribución de los mismos, pues si los programas no están focalizados en la disminución, no se dispondrá del presupuesto necesario.

4. Entre aquellos que dirigen su misión, visión y objetivos a atender las problemáticas de violencia existe una tendencia a enfocarse en la prevención, aunque principalmente situacional –atención a poblaciones en riesgo–, buscando el mejoramiento de las relaciones familiares y vecinales, así como de calidad de vida (garantía o restablecimiento de derechos), y dejando de lado aspectos determinantes como las creencias y normas culturales que justifican los comportamientos de riesgo, como se muestra en el capítulo 8.
5. Dentro de los programas y proyectos no se contempla como un objetivo primordial la transformación de comportamientos ciudadanos. Cuestiones como las creencias, las actitudes y los comportamientos que tienen las personas para hacer uso de la violencia o desobedecer la ley no son consideradas y mucho menos abordadas.
6. El componente cultural se incorpora a las propuestas de trabajo a través de actividades artísticas - lúdicas (iniciativas musicales, plásticas, folclóricas, entre otras), sin asumirse la cultura como el centro del cambio sino como algo subsidiario a las acciones de prevención. Pocas son las que hacen explícita entre sus metas la búsqueda de cambio en los contextos culturales y en los comportamientos ciudadanos.
7. Carecen de evaluaciones de impacto, y cuando existen indicadores de medición, son principalmente de gestión. En todos los casos se habla de "experiencias positivas" pero es difícil establecer cuáles de todas las estrategias y acciones realizadas tuvieron una repercusión directa en la disminución de violencias y delitos. Por esta razón la adaptación de metodologías o replicación de experiencias no siempre genera los mismos resultados positivos.

Ciertamente deben resaltarse algunas iniciativas como las siguientes: *Controle de Homicídios Fica Vivo* en Minas de Gerais – Belo Horizonte, en Brasil, que logró importantes reducciones en las tasas de homicidio para la ciudad (en los primeros cinco meses de implementación la tasa de homicidios se redujo en 50%); el programa *Barrios de Paz* de SER PAZ en Guayaquil, Ecuador; que logró una reducción del 60% en el índice de delitos, gracias a su trabajo con jóvenes y pandillas en sus comunidades; o el programa *Escuelas Abiertas* implementado en algunos estados del Brasil como Bahía, Pernambuco, Río de Janeiro, San Pablo y Mato Grosso, y en Guatemala, proyecto que consiste básicamente en abrir las escuelas los fines de semana, con

un oferta de servicios para aquellos niños y jóvenes de sectores marginados de las ciudades y que en el caso brasileño logró una reducción del 60% en los indicadores de violencia (UN – Hábitat). Sin embargo, es claro que no todos los proyectos cuyo propósito es prevenir o disminuir la violencia tienen resultados prometedores en el mediano y largo plazo y, aunque existe una nueva tendencia a buscar cambios ciudadanos, como es claro en los proyectos de “cultura de paz” o de la “no violencia”, no en todos los casos se logra; se tiene certeza de qué se quiere hacer pero no de cómo hacerlo.

Entonces, es importante tener en cuenta que el conocimiento exhaustivo de la población –diagnóstico– y las intervenciones focalizadas, suelen tener mejores resultados que aquellas que pretenden atender múltiples problemáticas. Como se verá en el capítulo 6, la movilización colectiva en gran escala en torno a la transformación de un comportamiento lesivo a la convivencia y la seguridad se traduce en reducciones de indicadores de violencias y delitos.

## **6. La construcción de la seguridad ciudadana, un ejercicio compartido**

Hasta este punto hemos procurado exponer con cierto detalle cuatro temas que consideramos tienen una mayor incidencia en la situación de seguridad y convivencia en América Latina, y su vínculo con lo que registra la ECC respecto de factores subjetivos culturales y sociales en cada país. El avance en su conocimiento es un terreno ganado, aunque persisten serios inconvenientes para afrontarlos, a menudo debido a la baja calidad y disponibilidad de la información, y en consecuencia, a la dificultad para crear estrategias que realmente permitan atacar de manera frontal las manifestaciones de la violencia en la región.

Como se puede ver hasta aquí, las tasas de homicidio han alcanzado niveles cada vez más altos en algunos países, y en el corto plazo el panorama no es alentador. El conocimiento que se tiene sobre el problema es bueno y detallado en algunos casos, pero, aparentemente y a juzgar por las cifras, todavía son grandes los interrogantes sobre la dimensión real de la problemática y para el diseño local de políticas públicas eficaces.

Por lo que se refiere a la identificación de los problemas, conflictos y agresiones desencadenados en los ambientes vecinales y de interacción entre desconocidos en espacios cotidianos, es claro que hacer un inventario interminable de factores y situaciones estructurales de riesgo no es la forma de resolverlos. La inversión de dineros públicos en programas de prevención es importante, pero ante un mal diagnóstico, la creación y el desarrollo de proyectos al respecto estarán lejos de solucionar los problemas y por consiguiente tendrán un impacto limitado, y los cambios introducidos hallarán serios obstáculos para perdurar en el tiempo.

110 Revisar algunas experiencias locales exitosas es, por supuesto, necesario. Sin embargo, hace falta conocer muy de cerca primero la génesis y las condiciones culturales que a nivel local han acompañado o fomentado los conflictos, las violencias y los delitos particulares de cada lugar; así como las poblaciones específicas que deben in-

tervenirse. Solo de este modo es posible saber si es viable su aplicación o adaptación a cada caso. La recuperación del capital social a través de iniciativas de cultura ciudadana en las cuales se destierren del comportamiento individual las justificaciones para desobedecer la ley, hacer uso de la violencia y atentar contra la vida de otros, puede jugar un papel decisivo en el diagnóstico y la posterior intervención de políticas en el mediano y largo plazo en las ciudades estudiadas.

Bajo nuestro enfoque, resulta entonces muy plausible —como hemos procurado plantear en este capítulo, y como se mostrará en el siguiente revisando el diseño de las propias instituciones de seguridad y justicia— que una de las principales razones por las cuales los programas y políticas de seguridad no habrían logrado dar una respuesta positiva y que se traduzca en cambios favorables en la seguridad objetiva, es que no han atacado las razones que tienen los individuos para transgredir las normas y perder el respeto por la vida. En ese sentido, lo que las investigaciones sobre los comportamientos y las actitudes de los ciudadanos revelan es que, aunque se realicen intervenciones para mejorar las condiciones de vida, se refuercen los controles o se optimice la calidad de los servicios de las instituciones del Estado, el cambio estará lejos de traducirse en mejor convivencia o reducción de las estadísticas criminales.

## Referencias

- Aldana, Sayra. 2010. Entrevistas a Manuel Espinoza Polo, Secretario de Cultura de Quito, Alfredo Santillán, Flacso, Estudios de la ciudad, Área de desarrollo urbano y estudios sobre violencia, T. General Miguel Vásquez Viscaya, Viceministro Seguridad Ciudadana. La Paz, mes de abril.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2009. “Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana”, Informe ejecutivo. Disponible en: [http://bprindicadoresbid.univalle.edu.co/descargas/actividades/RE\\_MesaMuertes%20Violentas\\_May2009.pdf](http://bprindicadoresbid.univalle.edu.co/descargas/actividades/RE_MesaMuertes%20Violentas_May2009.pdf).
- Baracaldo, Estela. 2004. “Educación para la convivencia y seguridad ciudadana: una experiencia de la administración civil de Bogotá, D.C. con la Policía Metropolitana”, ponencia para el *Seminario Internacional Política Pública de Seguridad Ciudadana*. Quito, Guayaquil y Cuenca, marzo. Disponible en: <http://www.flacso.org.ec/docs/baracaldo.pdf>.
- Beliz, Gustavo. 2007. “¿Hacia una nueva generación de reformas en seguridad ciudadana?”, en: Alda, Erik y Gustavo Beliz (eds). *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Buvinic, Mayra, Andrew Morrison y Michael Shifter. 1999. *La violencia en América Latina y el Caribe: un marco de referencia para la acción*. Serie de informes técnicos, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd26/vioalc.pdf>.



- Cascón, Paco. 2002. "Educar en y para el conflicto", en: *Cátedra Unesco sobre paz y derechos humanos*. Barcelona: Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Autónoma de Barcelona. Disponible en: [http://www.catedu.es/escuela\\_de\\_paz/IMG/pdf/educ.\\_eny\\_para\\_conflicto-\\_Cascon.pdf](http://www.catedu.es/escuela_de_paz/IMG/pdf/educ._eny_para_conflicto-_Cascon.pdf).
- Centro de Estudos de Segurança e Cidadania. (CESEC). 2009. "Estado do Rio de Janeiro: número e taxa de homicídios dolosos registrados pela polícia civil, por regiões - 1990-2008", en: *Indicadores de segurança pública no Rio de Janeiro Parte II - Evolução e comparações*. Rio de Janeiro, junio. Informe disponible en: [http://www.ucamcesec.com.br/est\\_seg\\_evol.php](http://www.ucamcesec.com.br/est_seg_evol.php).
- Centro de Estudios Sociales (CES). 2010. "Tasa de homicidios (por cien mil habitantes) de Venezuela y Caracas periodo de tiempo 1986 a 2009". Cálculos realizados con base en la Estadística Delictiva del Ministerio de Justicia, División de Estadística.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. 2007. "Disidentes, rearmados y emergentes: ¿Bandas criminales o tercera generación paramilitar?". Informe N° 1. Área de Desmovilización, Desarme y Reintegración. Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNR). Bogotá.
- Dammert, Lucia et. al. 2010. *Crimen e inseguridad. Indicadores para las Américas*. Proyecto violencia y criminalidad en América Latina y el Caribe. Flacso Chile - BID. Disponible en: [http://www.vanderbilt.edu/lapop/news/FLACSO\\_on\\_crime.pdf](http://www.vanderbilt.edu/lapop/news/FLACSO_on_crime.pdf).
- Echandía, C. y Salas, Luis G. 2008. *Dinámica Espacial de las Muertes Violentas en Colombia 1990 a 2005*. Bogotá: Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, Vicepresidencia de la República de Colombia.
- Escobar, Mauricio y Hoecker, Loreto. 2002. "La seguridad pública desde la perspectiva de la seguridad humana", en: *Seguridad Sostenible* N° 6. Cataluña: Instituto Internacional de Gobernabilidad de España.
- Geneva Declaration. Secretariat on Armed Violence and Development. 2008. "Global Burden of Armed Violence (GBAV) Report". Disponible en: <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence.html>.
- González, C. A. (2010). *Seguridad Ciudadana: Un derecho fundamental*. Bogotá: Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC) y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Instituto de Investigaciones de Convivencia y Seguridad Ciudadana (INCOSEC). 2009. "El delito como factor de inseguridad ciudadana: Área Metropolitana de Caracas". Caracas, informe institucional.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). *Revista Forensis 1999 a 2009. Cifras para Colombia*. Disponible en: [http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=60](http://www.medicinalegal.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=60).
- Kessler, Gabriel. 2004. *Sociología del delito amateur*. Buenos Aires: Paidós.

- Martínez, Luis Fernando. 2009. "Mapas de miedo en Bogotá", en: *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá: Corpovisionarios, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Melo, Jorge. O. 2009. "Cultura ciudadana y homicidio en Bogotá", en: *Cultura ciudadana en Bogotá: nuevas perspectivas*. Bogotá: Corpovisionarios, Cámara de Comercio de Bogotá, Fundación Terpel y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Ministerio de Justicia, Seguridad y DD.HH. 2009. "Evolución Anual de tasas de Homicidios Dolosos registrados c/100.000 habitantes", informe publicado en la página de la Dirección Nacional de Política Criminal, Estadísticas en Materia de Criminalidad. Presidencia de la Nación Argentina. Disponible en: <http://www.jus.gov.ar/areas-tematicas/estadisticas-enmateria-de-criminalidad.aspx>.
- Mockus, Antanas. 1994 [1989]. "Anfibios culturales y divorcio entre ley, moral y cultura", en: *Análisis Político*, No 21. pp. 37-48. Bogotá.
- Mockus, Antanas. 2001. *Cultura Ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995 -1997*. Estudio técnico. Washington, D.C.: BID.
- Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) 2007a. "Tasas de Homicidios Dolosos en Centroamérica y República Dominicana por 100.000 habitantes (1999 -2007)", informe disponible en: [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_378.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_378.pdf).
- Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) 2007b. "Cantidad de homicidios dolosos registrados en los países integrantes del SICA para el período 1999 – 2007. Centroamérica y República Dominicana", informe disponible en: [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_379.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_379.pdf).
- Observatorio Centroamericano sobre Violencia (OCAVI) 2008. "Homicidios registrados en El Salvador durante 2008", informe disponible en: [http://www.ocavi.com/docs\\_files/file\\_703.pdf](http://www.ocavi.com/docs_files/file_703.pdf).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). 2004. *Convención de las Naciones Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional y sus protocolos*. Nueva York: ONU. Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCebook-s.pdf>
- Organización Mundial de la salud (OMS). [2002] 2003. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C: OMS.
- Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de México. 2010. "Informe de las Actividades de la PGJDF", en: <http://www.pgjdf.gob.mx/>, estadísticas delictivas disponibles en la sección de Estadísticas. México D.F.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2008. "Justicia y Seguridad: Desarrollo Humano, Derechos Humanos y Gobernabilidad democrática". Bogotá.

- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). 2010. En copublicación con la Universidad Alberto Hurtado de Chile. "Guía para la prevención con jóvenes. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Chile".
- Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-HABITAT). 2010. En copublicación con la Universidad Alberto Hurtado de Chile. "Guía para la prevención en Barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Chile".
- Saldierna, Georgina. 2010. "La tasa de secuestros en México creció 78% en 2010, informa Alejandro Poiré", en: *La Jornada.com*, entrada del sábado 28 de agosto. <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/28/index.php?section=politica&article=010n2pol>.
- Sanjuán, A. María. 2010. "La criminalidad común y el crimen (des)organizado en Caracas. Una reconstrucción preliminar de sus intersecciones y diferencias", ponencia presentada en el seminario del Woodrow Wilson Center, mayo. Disponible en: [www.wilsoncenter.org/events/docs/Sanjuan1.ppt](http://www.wilsoncenter.org/events/docs/Sanjuan1.ppt).
- Secretaría de Estado de Defensa Social. 2007. "Número de homicidios registrados em belo horizonte", en: *Boletim criminal. Anuário de Informações Criminais de Minas Gerais*. Datos Básicos: Armazém de dados de Ocorrências da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) e Divisão de Crimes Contra a Vida da Polícia Civil de Minas Gerais (DCCV120 PCMG). Disponible en: [https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=364&Itemid=186](https://www.seds.mg.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=364&Itemid=186).
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). 2010. *World Drug Report 2010*. New York: United Nations.
- Velásquez, Elkin. 2006. "La gobernabilidad y la gobernanza de la seguridad ciudadana. Hacia una propuesta operacional", en: *Método del grupo transdisciplinario de investigación en ciencias sociales*. Documento 48, borrador. Disponible en: [http://www.securitytransformation.org/images/documentos/318\\_Gobernabilidad\\_y\\_gobernanza\\_de\\_la\\_seguridad\\_ciudadana.pdf](http://www.securitytransformation.org/images/documentos/318_Gobernabilidad_y_gobernanza_de_la_seguridad_ciudadana.pdf).
- Velásquez, Elkin y Giraldo, Fabio. 2009. *Hábitat y seguridad urbana. Tendencias, prevención y gobernanza de la seguridad*. Bogotá: UN-Hábitat, PNUD y Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Vranckx, An. et al. 2009. *Rastreo de armas. Perspectivas sobre control, tráfico y uso de armas ilegales en Colombia*. Bogotá: Universiteit Gent, Kingdom of Belgium y Fundación Ideas Para la Paz.

# Capítulo 5

## **Instituciones de seguridad y justicia en la construcción de la seguridad ciudadana**

*Henry Murraín y Hugo Acero*

En los capítulos precedentes se ha venido delineando la idea de la seguridad ciudadana como un cierto despliegue de la cultura ciudadana. A partir de este planteamiento, la seguridad es manifestación del orden social y depende medularmente de aspectos como las creencias, actitudes, comportamientos y normas sociales de los individuos de una comunidad. Por consiguiente, el presente enfoque asigna un peso significativo a los ciudadanos como responsables y garantes de la convivencia. Ahora bien, en ese marco surge una pregunta sustantiva: ¿de quién depende el orden social en último término, de los ciudadanos o del Estado? En el presente capítulo discutiremos algunas ideas alrededor de la seguridad ciudadana y el papel del Estado y sus instituciones de seguridad y justicia en la consecución de este bien, tomando en cuenta aspectos como la relación de los ciudadanos con esas instituciones, así como su organización interna y su articulación. Finalmente, expondremos algunas recomendaciones dirigidas a mejorar la capacidad de dichas instituciones en su gestión.

### **I. Lugar de la acción de las instituciones de seguridad y justicia**

El 30 de septiembre de 2010, cuando uno de los autores se encontraba en la ciudad de Quito adelantando reuniones con el gobierno local para el presente trabajo de investigación de cultura ciudadana, se presentó un acontecimiento inusual en Ecuador. Un grupo significativo de miembros de la Policía Nacional entró en huelga protestando en contra del gobierno nacional por medidas de ajuste salarial que este anunciaba implementar. Los policías sublevados se tomaron las principales calles de ciudades como Quito y Guayaquil, cerrando sus accesos, además de bloquear las pistas de sus principales aeropuertos. A lo largo del país los ciudadanos presenciaron la paradójica situación de ver miembros de la fuerza pública protagonizando revueltas. Más allá de la interpretación o el análisis ético o político que se pueda hacer de estas acciones, la situación da pie para discutir algunos de los elementos desarrollados en este libro.

Al principio del día, cuando se anunciaba la protesta de los policías, algunas personas entraron en pánico por el temor que les invadía de quedar “desprotegidos” al no tener policía. Numerosos almacenes y comercios cerraron sus puertas por miedo al saqueo o por temor a sufrir daños a causa de las protestas. No obstante, la mayoría de las personas se concentraron en permanecer atentas a la evolución de los acontecimientos narrados por las principales cadenas de radio y televisión, y en general permanecieron en sus lugares de trabajo o estudio. A la hora habitual

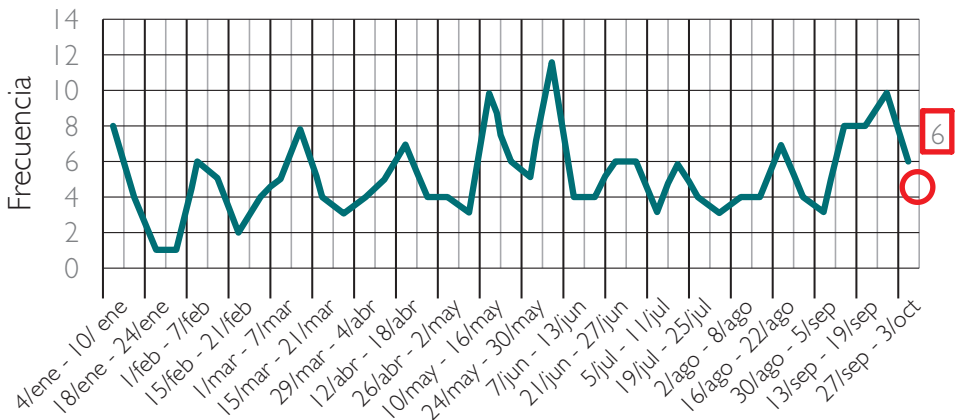
de regreso a los hogares, entre las 5:00 p.m. y las 7:00 p.m., era posible ver grandes ríos de personas caminando hacia sus casas ante la ausencia de transporte en muchos sectores debido los bloqueos viales.



Huelga de policías  
Diario El Comercio, Quito  
Septiembre de 2010  
(Fotografía reproducida con autorización)

Ahora bien, al revisar las cifras secundarias que ofrece el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana (OMSC) de Quito para esa fecha, en contraste con períodos anteriores y con las fechas cercanas, se encuentra que la situación percibida coincide con el registro de seguridad y orden público (sucesos violentos, lesiones y homicidios por diversas causas). Es interesante citar en detalle las cifras para dar una idea de las dimensiones del singular fenómeno ciudadano ocurrido.

Gráfico 5.1. Comportamiento semanal de homicidios en Quito, 2010



Fuente: OMSC, Departamento Médico Legal

Cuadro 5.1. Muertes por causas externas, semana de septiembre 28 a octubre 3 de 2010

	Accidentes de tránsito	Homicidios	Muertes accidentales	Total general
Martes	1	1	0	2
Miércoles	2	0	1	3
Jueves 30	0	3	0	3
Viernes	1	0	0	1
Sábado	1	1	0	2
Domingo	2	1	0	3
<b>Total</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>14</b>

Fuente: OMSC, Departamento Médico Legal

Cuadro 5.2. Novedades en asaltos y robos, del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2010

Novedades en asaltos y robos	FECHA			
	29-sep	30-sep	01-oct	02-oct
Asalto o robo a entidades financieras	0	0	0	0
Asalto o robo a entidades publicas	0	0	0	0
Asalto o robo a gasolineras	0	0	0	0
Robo a locales comerciales	2	0	0	1
Robo a domicilio	0	4	0	1
Asalto y/o robo a personas	3	0	2	0
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

Fuente: OMSC, CMAC

Cuadro 5.3. Novedades generales del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2010

Novedades	29-sep	30-sep	01-oct	02-oct
Auxilios policiales	328	525	279	366
Denuncia de bombas	1	0	0	0
Manifestaciones, marchas	7	0	0	0
Casos drogas	0	0	0	0
Agresiones físicas, maltratos	0	0	0	3
Problemas de inquilinato	0	4	0	5
Problemas intrafamiliares	18	41	9	22
Personas extraviadas	0	1	0	0
Escándalos	39	118	39	80
Disparos	0	0	0	0
Incendios	0	0	0	0

(Continúa)

Novedades	(Continuación)			
	29-sep	30-sep	01-oct	02-oct
Derrumbes / deslaves	0	0	0	0
Alarma de entidad financiera	0	0	0	0
Fuga de detenidos	0	0	0	0
Sospechosos	19	24	4	10
Traslado de valores	13	0	4	0
Personas pidiendo auxilio	74	74	17	25
Riña callejera	0	0	0	0
Vehículo abandonado / recuperado	1	1	2	2
Vehículo retenido	1	0	0	0
Vehículo robado	0	0	0	0
Accesoristas	0	0	0	0
Secuestro	2	0	0	0
Retiro de libadores*	28	104	70	33
Otros	2	20	13	11
<b>Total novedades</b>	<b>533</b>	<b>912</b>	<b>437</b>	<b>557</b>

\* Denominación local para los bebedores en vía pública.

Fuente: OMSC, CMAC

Cuadro 5.4. Reporte de lesiones del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2010

Personas heridas	29-sep	30-sep	01-oct	02-oct
Con arma blanca	1	0	0	0
Con arma de fuego	0	11	0	0
Por varias causas	7	0	0	0
Enfermos mentales	0	0	0	0
Violaciones, estupro	1	0	0	0
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>11</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fuente: OMSC, CMAC

Cuadro 5.5. Atenciones de emergencia, del 29 de septiembre al 2 de octubre de 2010

Atenciones de emergencia	29-sep	30-sep	01-oct	02-oct
Auxilios reales	572	830	606	1.211
Información	2.697	1.260	2.842	1.508
Abandonadas	1.278	814	593	1.185
Mal intencionadas	4.901	433	510	502
No registradas	436	1.564	2.137	1.575
<b>Total</b>	<b>9.884</b>	<b>4.901</b>	<b>6.688</b>	<b>5.981</b>

Fuente: OMSC, CMAC

Es importante aclarar que, aunque se redujo significativamente el número de miembros de la policía que ejercían sus funciones este día, no todos los policías participaron en las huelgas.

Como puede verse, entre las cifras reportadas sobresalen tres homicidios, dos de los cuales se presentaron en las revueltas protagonizadas por la policía. También se reportaron cuatro casos de robos a viviendas, cifra que resulta un poco más alta que los otros días de la semana, situación que indica que personas dedicadas al hurto pueden haberse sentido motivadas a sacar provecho por la circunstancia excepcional de falta de policía. Por lo demás, los acontecimientos delictivos de la jornada revelan que, a pesar de lo complejo de la situación, fue solo un pequeño grupo de personas quienes —al no sentirse vigiladas— decidieron aprovechar la situación. No obstante, la gran mayoría de los ciudadanos se mantuvo dentro del respeto a los derechos de sus conciudadanos.

Considerando lo atípico de este levantamiento, encontramos un hecho sorprendente: la policía (como institución) estaba ausente de la vida civil y la posibilidad de sanciones en caso de incurrir en faltas se había reducido al mínimo, y sin embargo el orden social y la convivencia se preservaron. Lejos de mostrar un incremento mayúsculo en situaciones violentas y de inseguridad, como muchos podrían esperar, las cifras revelan índices normales para el promedio de la ciudad. Esto significa que la gran mayoría de ciudadanos continuó respetando la vida, la integridad y la propiedad de sus conciudadanos aun cuando la posibilidad de sanción fuera muy remota. Así, la situación excepcional que vivió la ciudad por un día podría indicar que la mayoría de quiteños en su vida cotidiana respetan la ley y las normas básicas de convivencia *no por el temor al castigo* de las instituciones de seguridad y justicia, sino porque las han interiorizado y apropiado en su conducta.

En la misma línea del planteamiento anterior podemos citar el trabajo de investigación realizado por Hugo Acero (1989) sobre la colonización en el municipio del Ariari en el Departamento del Meta, Colombia. Encontró que, a pesar de que las instituciones del Estado no hicieron presencia durante largos años en este vasto territorio dominado por las guerrillas y luego por los paramilitares, los ciudadanos replicaban y reconocían al Estado colombiano. Cuando fundaban pueblos, desde la imaginaria organización, en la imaginaria plaza central le daban un puesto a la alcaldía, al inspector de policía, a la Policía Nacional y desde luego a la Iglesia. Cuando abrían su chagra o fundo lo asumían como propiedad privada e iban hasta la ciudad más cercana con la idea de que se les reconocieran los títulos de propiedad (a pesar del control guerrillero, de las Farc, prevaleció la idea de la propiedad privada). Cuando se organizaban en juntas de acción comunal viajaban hasta Bogotá para que se les reconocieran sus estatutos y forma organizativa. Sus relaciones estaban por entero regidas por las leyes y normas del Estado Colombiano. Todo apuntaba a que, a pesar de que éste estaba ausente, lo llevaban metido hasta los huesos. En esos territorios, mientras haya un solo colombiano habrá presencia del Estado, así sea solamente imaginario. Por otra parte, es importante recordar que



hace aproximadamente ocho años existían 162 municipios sin policía en Colombia, en algunos casos, no pocos, sin instituciones de justicia. Cabe anotar que estos no eran los municipios más violentos del país.

Uno de los prejuicios en la discusión sobre la seguridad ciudadana es la idea de que la gente cumple y respeta las reglas de convivencia fundamentalmente para evitar la sanción legal, y que si no fuese por ella deberíamos esperar lo peor de nuestros conciudadanos. De ahí que, cuando se solicitan mejoras de la situación de seguridad ciudadana, exista la demanda permanente de más sanciones o de aumentos de la capacidad del Estado para controlar a la ciudadanía (más pie de fuerza, por ejemplo). Esta idea también se refleja en el conocido dicho latinoamericano: “la ocasión hace al ladrón”. Desafortunadamente no solo se trata de un dicho jocoso; en él encontramos el principio básico de un gran número de enfoques de seguridad ciudadana en América Latina. Basta con digitar esa frase en Internet para que la red arroje un gran número de artículos sobre criminología y seguridad ciudadana que exponen este planteamiento. Esta visión trágica del ciudadano y el escepticismo frente a la existencia de valores cívicos se puede rastrear en algunos filósofos modernos. Podemos ver un ejemplo en lo que afirmaba ya en el siglo XVIII el filósofo británico David Hume:

Si al regresar de un país lejano, un viajero hubiera de ofrecernos un relato acerca de hombres completamente diferentes de los que hayamos conocido jamás, hombres totalmente desprovistos de avaricia, ambición o venganza, que no conocieran placeres diferentes de la amistad, la generosidad y el espíritu cívico, de inmediato, a partir de tales circunstancias, detectaríamos su falsedad y lo acusaríamos de mentiroso, con la misma certidumbre como si hubiera atiborrado su narración con relatos de centauros, dragones, milagros y prodigios. (Hume, [1748] 2001, 110).

En contraposición a esta visión fatalista sobre el comportamiento y las intenciones de las personas, la experiencia que los ecuatorianos vivieron el 30 de septiembre de 2010 sobresale por la evidencia del alto nivel de civismo y respeto que mostró la gran mayoría de ellos en una situación tan excepcional de orden público.

Por otra parte, realizando un ejercicio mental podemos imaginar qué ocurriría en una ciudad donde la mayoría de sus habitantes (en el caso de Quito, casi dos millones) decidieran comenzar a irrespetar alguna norma básica, como por ejemplo “no robar”. Es fácil prever que no existiría capacidad policial alguna para regular y controlar este fenómeno. Lo mismo sucedería si la mayoría de habitantes de una ciudad como Bogotá (con cerca de 8 millones) se permitiera agredir físicamente a los desconocidos: ninguna fuerza policial, por grande que fuera, lograría tomar control de la situación.

Así pues, el sustento del orden social y la convivencia no radica en la capacidad del Estado para regular o sancionar a las personas; es más bien la apropiación colectiva de reglas y normas sociales de respeto entre ciudadanos lo que los hace posibles.

Por su parte, el lugar de la acción estatal —como garantía de la convivencia— es la corrección de la *excepcionalidad*, entendiendo por ésta los casos esporádicos de irrespeto de normas básicas de convivencia. Por ello es equivocado pensar que las instituciones, en ausencia de la cooperación ciudadana, son la garantía última de la preservación del orden social; su acción efectiva tiene lugar en realidad cuando una persona o un grupo de personas rompen los acuerdos básicos de convivencia, ya que entonces el Estado atiende y da contención a la situación excepcional. El cemento del orden social, lo que garantiza en últimas la vida en comunidad, son los propios individuos que viven en ella, pues es gracias a las normas sociales y el respeto de estas por parte de los ciudadanos que es posible vivir juntos y lograr en general lo que aquí hemos denominado *cultura ciudadana*.

Para exponer mejor este argumento conviene apelar a algunos elementos adicionales de nuestro enfoque de cultura ciudadana.<sup>135</sup> El lugar del Estado en la construcción de la seguridad ciudadana puede verse desde un punto de vista más ilustrativo cuando hablamos de los tres niveles de regulación que son la moral, la cultura y la ley. Así, es claro que el primero en cuidar el comportamiento de un individuo es él mismo: el universo moral de las personas determina qué es aceptable y qué no lo es. En un ejercicio de autorregulación, las personas aceptan o no ciertos comportamientos y actitudes siguiendo criterios, principios o valores que han interiorizado. Por ejemplo: a la mayoría de las personas no se le ocurriría asesinar a otra persona aun cuando se dieran todas las condiciones de favorabilidad e impunidad. Uno no mata a una persona porque no podría vivir con el sentimiento de culpa, ya que el respeto a la vida de los demás es una regla de conducta fuertemente interiorizada (tanto como no cometer incesto) y es un principio fundacional de humanidad. Así mismo, vemos que la mayoría de las personas no roban, pero se abstienen de hacerlo no por temor a las sanciones que recibirían de ser descubiertos, sino porque es inaceptable dentro de principios de vida que han incorporado a fondo.

El segundo nivel de regulación es la sociedad misma. Los seres humanos somos ante todo sujetos sociales y en la determinación de lo que es aceptable o no para nosotros juega un papel central la opinión de los demás. La regulación cultural<sup>136</sup> o social, las llamadas normas informales, operan fuertemente sobre nuestras creencias, actitudes y decisiones, aunque no seamos muy conscientes de ello. Podemos afirmar, de hecho, que buena parte de las cosas que hacemos a diario están atravesadas por normas sociales (normas que tienen en general la forma “Yo no hago esto porque es inaceptable para mi comunidad”). Un comportamiento tan básico como el de ponerse ropa está gobernado principalmente por normas sociales. La

---

<sup>135</sup> Nos referimos al enfoque de seguridad ciudadana como el resultado de la construcción de ciudadanía.

<sup>136</sup> Recordemos que la acepción del término cultura aquí toma el sentido más sociológico y antropológico de la palabra. Se entiende cultura como el universo de reglas sociales o normas sociales compartidas por los individuos de una comunidad.

razón por la que nos vestimos en la mañana no es el temor a las sanciones jurídicas por exhibicionismo.<sup>137</sup> Nos ponemos ropa porque es una costumbre hacerlo, porque es una regla básica de conducta y violarla nos produciría vergüenza. La sociedad ejerce una regulación cultural en las personas, y su emoción asociada, la vergüenza, opera fuertemente en la vida cotidiana aunque no reparemos en su efecto. Además, esta regulación se da con el control social directo que ejercen unas personas sobre otras al llamarse la atención sobre sus comportamientos. A menudo, cuando alguien infringe una norma de conducta básica de convivencia, es el ciudadano común quien corrige o llama la atención a sus conciudadanos, no una autoridad. A manera de ejemplo, veamos lo que reporta la ECC realizada en Bogotá en el año 2003 sobre la ocurrencia de fenómenos negativos de convivencia y lo que hacen los ciudadanos para resolverlas.

**Cuadro 5.6. Reacciones frente a comportamientos contrarios a la convivencia, ECC Bogotá, 2003**  
(Porcentajes)

Situaciones	Sí	No hizo nada	Acudió a autoridad	Agredió verbalmente	Agredió físicamente	Corrigió cordialmente y el trasgresor lo tomó	
						mal	bien
Vio a un vecino dejar los excrementos de su perro en espacio público	48	71	1	3	0	17	8
Vio a un vecino dejar basura fuera de horario	39	72	1	1	2	14	11
Vio a peatones obstaculizar a ciclistas en ciclorrutas	39	81	0	5	1	5	8
Viajó en un bus que iba demasiado rápido	37	75	0	5	0	13	6
Viajó en un bus que se abasteció de gasolina con los pasajeros dentro	13	86	0	2	0	7	5
Viajó en un carro que conducía alguien embriagado	7	81	0	4	0	8	7

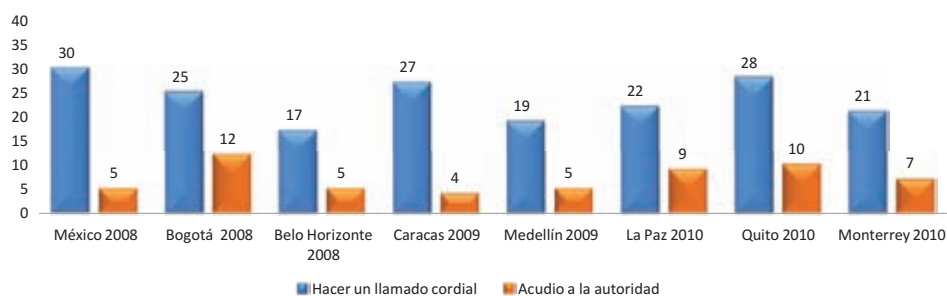
Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

122 <sup>137</sup> Podemos afirmar que la mayoría de las personas no sabe siquiera de la existencia de la sanción legal por exhibicionismo, por lo cual evidentemente esta consideración no es la que prima en el respeto generalizado de esta norma de conducta.

Como puede verse, la acción de corregir amablemente a otros ciudadanos supera significativamente la acción de acudir a las autoridades. Y la misma situación la podemos apreciar en las demás ciudades encuestadas. Observando los resultados de la pregunta 11 del formulario, vemos que el promedio de las reacciones ciudadanas frente a las faltas a la convivencia privilegia la regulación social sobre la regulación por parte de las autoridades.

Planteado esquemáticamente, el enfoque de seguridad en una agenda de construcción de ciudadanía (cultura ciudadana) debe partir entonces de la base de que existen tres niveles de regulación: el primero es la autorregulación, el segundo es la regulación cultural (o social) en la interacción entre los ciudadanos, y el tercero es la regulación legal que ejercen las instituciones. Puesto que no se puede esperar que las autoridades solas regulen el comportamiento de los ciudadanos, como hemos dicho, un enfoque integral de seguridad deberá contemplar los tres niveles.

**Gráfico 5.2. Reacciones frente a problemas de convivencia en el último año: regulación social vs. regulación de autoridades, ciudades seleccionadas**  
(Porcentajes)



*Nota: Los conflictos de convivencia incluidos en este gráfico son los siguientes: un vecino puso música a un volumen excesivo o hizo mucho ruido; los hijos de un vecino insultaron o agredieron a sus hijos; presencié peleas o riñas entre borrachos de su barrio; no le han pagado lo que le corresponde por su trabajo; alguien no le pagó una deuda económica; y fue objeto de burla o fue discriminado por su apariencia física.*

*Fuente: análisis de Corpovisionarios*

De ahí que cuando hablamos del rol de las instituciones de seguridad y justicia, entendemos que estas atienden la *excepcionalidad*, es decir, los casos en los que los ciudadanos no se regulan a sí mismos o mutuamente (moral y cultura). Pero el orden social depende enteramente de la articulación y coherencia entre los tres niveles de regulación. De hecho, en América Latina, donde la impunidad es preocupación central, es preciso incorporar en las discusiones en torno a ella el hecho de que existen en realidad tres tipos de impunidad, y que al abordar la impunidad legal no pueden perderse de vista los otros dos tipos: la de orden moral, cuando la persona no se autorregula y no tiene el más mínimo sentimiento de

culpa por cometer una falta grave contra otros o contra la sociedad; y la impunidad social, cuando alguien comete un acto reprochable y sus conciudadanos no manifiestan rechazo.

Resulta ilustrativo detenerse un momento en el modo en que las Constituciones de nuestros países han sentado las bases para el diseño de políticas relativas a la seguridad. En lo que a la garantía del orden y la convivencia se refiere, muchas de las cartas políticas de los países latinoamericanos han mostrado significativos avances, al permitir enfocar los esfuerzos estatales en seguridad más allá de la garantía de la soberanía nacional, y el desarrollo de una mayor conciencia del rol del Estado en la protección de la ciudadanía. Sin embargo, es patente en la formulación de sus principios básicos cómo el ciudadano rara vez se asume como un sujeto *corresponsable* de la garantía del orden y de la convivencia armónica.

En las constituciones de América Latina, la seguridad nacional y la seguridad pública<sup>138</sup> han sido los ejes fundamentales para abordar el complejo tema de la seguridad en las sociedades, a partir de una visión jerárquica y paternalista del Estado, al cual se asigna la función de proporcionar seguridad desde las instituciones (órganos de control y judiciales), mientras al ciudadano solo se le otorga la responsabilidad de “colaborar para mantener la seguridad”. Así por ejemplo, en las Constituciones de Colombia, Ecuador, Chile y Bolivia<sup>139</sup> la responsabilidad principal está asignada a las Fuerzas Armadas, al Presidente, a la policía, al poder judicial y en general a las instituciones, quedando ausente o pasándose por alto la responsabilidad de los ciudadanos como eje fundamental de la seguridad.

Un problema recurrente al hablar de seguridad ciudadana es la falta de una definición precisa del término, en parte porque se trata de un concepto reciente y en parte porque la idea desborda las concepciones clásicas del Estado como único garante de la seguridad. Sin embargo, parece indudable que la diferencia sustantiva de este concepto es que *la seguridad ciudadana* le otorga al ciudadano la corresponsabilidad, compartida con el Estado, de crear y preservar la convivencia, comprometiéndolo a los ciudadanos a respetar la ley y los derechos de los otros, y a cumplir sus deberes.

---

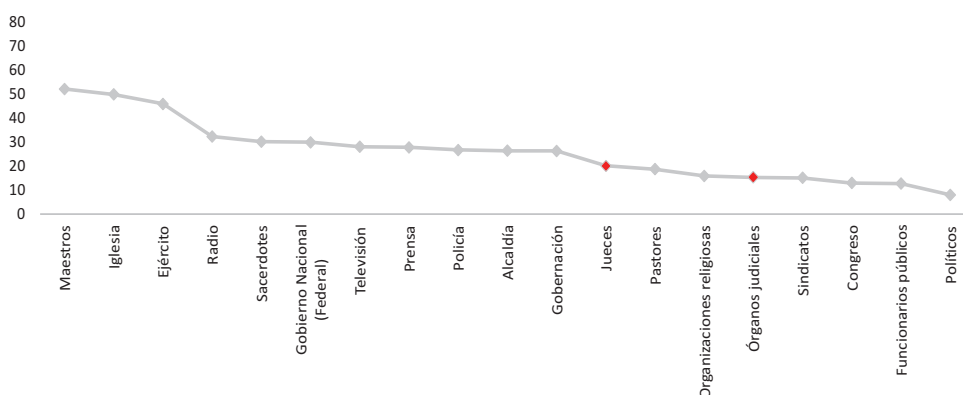
<sup>138</sup> *La seguridad pública tiende a enfocarse sobre funciones policiales de ley y orden, sin mirar suficientemente aspectos de política pública de prevención situacional y social de la violencia y la delincuencia, así como de participación ciudadana, que caracterizan la noción de seguridad ciudadana.*

124 <sup>139</sup> *Los artículos más relevantes relacionados con los fines y funciones del Estado y los deberes de los ciudadanos en cada constitución son: Constitución de Ecuador: Art. 393, Art. 83; Constitución de Bolivia: Art. 9; Constitución de Colombia: Art. 2 y Art. 95; Constitución de Chile: Preámbulo y Art. 22.*

## 2. La relación de las instituciones con los ciudadanos

Así pues, un aspecto central cuando analizamos el rol de las instituciones de seguridad y justicia es su relación con los ciudadanos. Sin embargo, resulta preocupante ver que en promedio solo el 15% de los ciudadanos confía en los órganos de justicia y apenas un 20% en los jueces.

Gráfico 5.3. Confianza en instituciones según ECC, promedio latinoamericano, 2008-2010 (Porcentajes)



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

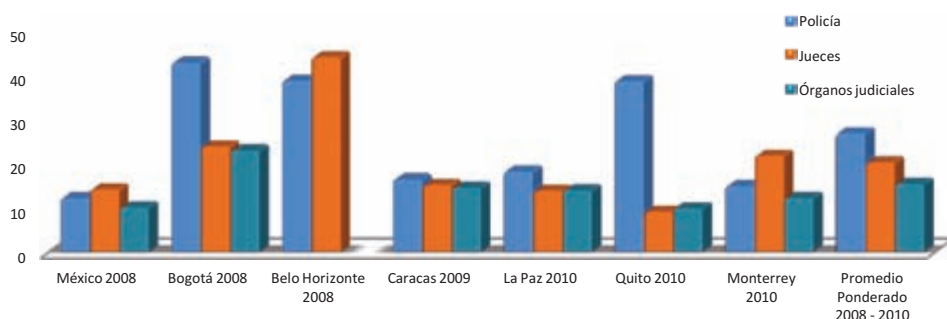
Entre las ciudades estudiadas, Bogotá sobresale por la confianza más alta en la policía (43%), mientras que Belo Horizonte resalta por la confianza en los jueces (44%). Dicho sea de paso, es notorio que en general las ciudades colombianas reportan un porcentaje más alto de confianza institucional que el promedio latinoamericano.<sup>140</sup> En Colombia fue notable la recuperación de la confianza en la policía a partir de la reforma llevada a cabo en 1995.<sup>141</sup> Un componente importante de dicha reforma fue la incorporación del concepto de *cultura* en el interior de la institución, pues las directivas denominaron a esta transformación “reforma cultural” de la Policía. Pero la reforma no se limitó al uso del término sino que implicó una mejora sustancial en la calidad de su servicio. La formación de policías busca desde entonces atender aspectos no solo técnicos sino relacionados con derechos humanos y comunicación con los ciudadanos.<sup>142</sup>

<sup>140</sup> Cabe anotar que la medición de confianza se realizó en Quito en el mes de marzo de 2010, seis meses antes de la huelga de policías que mencionábamos al principio.

<sup>141</sup> Sobre este particular puede verse el artículo de Hugo Frühling sobre reformas policiales en América Latina en Alda y Beliz (2007, 281), también publicado por el BID.

<sup>142</sup> Para una descripción detallada de esta reforma y de los seis módulos de formación y capacitación de las fuerzas policiales que se implementaron entonces en el país, véase Baracaldo 2004.

**Gráfico 5.4. Confianza en instituciones de seguridad y justicia según ECC, ciudades seleccionadas de América Latina, 2008-2010**  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

En el promedio de las ciudades encuestadas, por otra parte, es mucho más baja la confianza en los jueces y las instituciones judiciales que en la Policía. Este aspecto es sin duda significativo, teniendo en cuenta el impacto de la percepción ciudadana sobre la justicia en la legitimidad de las instituciones estatales sobre las cuales recae la tarea de reducir y en lo posible eliminar la impunidad.

El deterioro de la confianza ciudadana en la justicia es preocupante, sobre todo teniendo en cuenta que en las ciudades latinoamericanas en que se ha realizado la ECC se observa una alta validación social de la justicia por mano propia. Al final de la encuesta se incluyen algunas preguntas orientadas a saber qué tan de acuerdo están las personas con hacer uso de la fuerza saliéndose del marco del Estado de Derecho para castigar a infractores impunes o en flagrancia. Una de tales preguntas tiene que ver con la tolerancia al linchamiento por parte de civiles, e indaga qué tan de acuerdo se encuentran las personas con la siguiente afirmación: “Cuando los ciudadanos atrapan a un ladrón deberían darle una golpiza”. Los resultados son alarmantes. Por ejemplo, en Quito el 54% de los ciudadanos dice estar de acuerdo con ella; La Paz reporta 40%, mientras que Caracas y Belo Horizonte alcanzan un 37%. La otra pregunta tiene que ver con la aceptación de medidas de la sanción por fuera del Estado de Derecho, y busca indagar la aprobación social de la idea según la cual “Cuando los policías atrapan a los delincuentes deberían matarlos”. Quito vuelve a ser la ciudad que reporta el porcentaje más alto de validación de este modo de pensar: 20%. Belo Horizonte reporta 11%, Caracas y La Paz 12%, mientras que México D.F. y Monterrey se ubican en el promedio de ciudades latinoamericanas, con 10%.

Los anteriores datos ponen en evidencia la necesidad de reflexionar sobre el peso real de la justicia en la agenda de la discusión latinoamericana sobre seguridad y profundizar en las complejidades de la relación entre ciudadanos y órganos judiciales. Fortalecer la justicia es construir seguridad ciudadana estable. Sin embargo, en América Latina la administración de justicia presenta problemas recurrentes, entre

ellos la dificultad objetiva para los ciudadanos de acercarse a la justicia debido a los aparatos burocráticos, la cual, sumada a la mala atención y al mal servicio a la ciudadanía, determina una percepción negativa de la justicia.

La falta de acceso a una justicia de calidad se refleja por ejemplo en fenómenos como la violencia intrafamiliar. La experiencia reciente de Corpovisionarios en la ciudad de Barrancabermeja<sup>143</sup>, en Colombia, ilustra bien este punto. Uno de los problemas identificados en la cadena de atención a las mujeres víctimas de la violencia intrafamiliar de pareja fue la *revictimización* que se presentaba cuando las mujeres acudían a los organismos de seguridad y justicia: el proceso de denuncia resultaba tanto o más humillante y traumático para ellas que la agresión que reportaban. La falta de tacto y la mala atención de los funcionarios hacia las mujeres maltratadas por su pareja resultaba una nueva forma de maltrato. Aquellas se acercaban a las instituciones buscando protección y ayuda profesional, pero lo que generalmente encontraban era una cadena de atención desgastante, teniendo que exponer su intimidad y sus frustraciones a funcionarios que de manera mecánica y poco interesada las remitían sucesivamente a instancias<sup>144</sup> en las que no encontraban respaldo alguno. En entrevistas realizadas por Corpovisionarios a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar en esa ciudad, aquellas manifestaron incluso que algunos funcionarios les habían sugerido retirar las denuncias instauradas en contra de sus parejas porque consideraban estos temas asuntos menores y triviales de la convivencia.<sup>145</sup>

La confianza ciudadana en las instituciones es un factor determinante en la operación de aquellas encargadas de la seguridad y la justicia. Su labor se hace más fácil si los ciudadanos ponen su confianza y cooperan con ellas. La cooperación con la justicia y la denuncia oportuna por parte de los ciudadanos son absolutamente necesarias en la reducción del crimen, lo cual es muy difícil de lograr si los ciudadanos no confían en sus instituciones.

### 3. Los retos más complejos para las instituciones de seguridad y justicia en la región

La seguridad ciudadana, mediada por la corresponsabilidad civil, supone entonces el fortalecimiento y la eficiencia de los sistemas de seguridad y justicia y la cooperación activa de los ciudadanos. Para aclarar más las implicaciones de este planteamiento,

---

<sup>143</sup> Experiencia de la que se habla en detalle en el Capítulo 5.

<sup>144</sup> Esta situación quedó claramente identificada en el diagnóstico general del proyecto y en las entrevistas en profundidad. Desde luego, convendría llevar a cabo una investigación detallada y de amplia cobertura en el sistema de denuncia para establecer los puntos críticos en que se presenta este fenómeno de re-victimización. En cualquier caso, la situación muestra uno de los problemas más importantes y urgentes en el mejoramiento de las instituciones de seguridad y justicia: la formación de profesionales de los organismos de justicia con capacidad de atender temas específicos con el conocimiento y las competencias pertinentes.

<sup>145</sup> Proyecto de cultura ciudadana de Corpovisionarios en Barrancabermeja, corregimientos El centro y Llanito, con el apoyo de La Cira Infantas (Ecopetrol y Oxy), Ecopetrol, Alcaldía de Barrancabermeja, y el Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio. Información recogida en la fase de diagnóstico, noviembre de 2009.



más adelante haremos un breve análisis sobre casos específicos de gestión institucional en convivencia y seguridad ciudadana en Ciudad de México, São Paulo y Belo Horizonte, y formularemos algunas recomendaciones orientadas a fortalecer el desempeño de las instituciones encargadas de la seguridad pública en esas ciudades.

Desde el punto de vista de la gestión de las instituciones, la convivencia<sup>146</sup> y la seguridad ciudadana se ven afectadas por tres factores: primero, los factores *objetivos* relacionados con hechos de violencia, delincuencia y comportamientos nocivos o imprudentes, todos los cuales pueden ser objeto de algún tipo de control y seguimiento por parte de las autoridades de seguridad y justicia. En segundo lugar están los factores *subjetivos*, que obedecen a la percepción de los ciudadanos o sus creencias sobre la posibilidad (real o ficticia) de ser víctimas de algún delito o acción violenta, o en general de cualquier hecho que los coloque en estado de indefensión o vulnerabilidad a ellos mismos o a sus familiares. El tercer factor es la *capacidad* real del Estado para garantizar a los ciudadanos la seguridad, y condiciones propicias para la convivencia y la vigencia del Estado de Derecho.

Para que el Estado pueda trabajar de manera adecuada sobre estos tres factores, se requiere que satisfaga ciertos criterios de oportunidad, sistematicidad, coordinación interinstitucional y mecanismos de seguimiento y evaluación. En este escenario participan distintos actores (instituciones de seguridad, justicia y de desarrollo social y comunitario), tanto como diversos niveles de gobierno (nacional o federal, departamental o estatal, municipal o de prefecturas), lo cual plantea altos retos para una coordinación y un trabajo en equipo que permitan atender satisfactoriamente problemas complejos (en lo que intervienen múltiples causas). Sin embargo, esto, que parece sencillo en el planteamiento, en la realidad es muy difícil de llevar a cabo. En todos los países de América Latina —en unos más que otros<sup>147</sup>— prevalece la falta de coordinación entre las autoridades de seguridad

---

<sup>146</sup> La convivencia se entiende en este contexto como un “vivir con el otro” reconociendo reglas mínimas, reglas que deben respetar y cumplir todas las personas para una sana interacción. Los pilares de la convivencia en una sociedad son la equidad, la empatía, el compartir, la cooperación, el respeto, la comunicación, la autorregulación y la capacidad de participación.

<sup>147</sup> En la gran mayoría de los países latinoamericanos la responsabilidad de la seguridad ciudadana recae en el poder ejecutivo nacional —es el caso de El Salvador, Ecuador, Venezuela, Honduras, Guatemala, Panamá o Chile—. En países como Brasil, Argentina y México las autonomías territoriales (estados, federaciones, gobernaciones, etc.) han permitido que este tema se maneje a nivel local, incluso llegando a tener cuerpos policiales propios, con la dificultad manifiesta de una inexistente o muy precaria coordinación entre estas autoridades locales, las autoridades de policía y los cuerpos armados nacionales. En estos países suele suceder que el manejo de las problemáticas se encuentre fraccionado, por ejemplo, en materia de delitos: mientras las autoridades nacionales atienden delitos transnacionales (fuero federal) como el narcotráfico, el lavado de activos, el contrabando, el comercio ilegal de armas y la trata de personas, los gobiernos locales toman a su cargo delitos que afectan la vida, integridad y bienes de los ciudadanos (fuero común), como son los hechos de violencia y delincuencia cotidianos, y en general las contravenciones a la convivencia ciudadana.

y justicia, y esta descoordinación se hace más evidente cuando se intenta sincronizar el trabajo con otras instituciones que por sus funciones pueden contribuir a mejorar la convivencia y la seguridad de los ciudadanos. Además, los “celos” institucionales y políticos (debidos a tensiones partidistas) hacen que las políticas en este campo, que deberían ser públicas y de Estado, apenas sean de gobierno y en algunos casos de partido.

Esta situación limita el alcance y los resultados que logra cada institución o gobierno (cada uno por su lado) frente a los crecientes problemas de violencia y delincuencia por los que atraviesan las ciudades de América Latina, y en último término, favorece la actividad de las redes de ilegalidad y los delincuentes, en la medida en que ellos sí logran ciertos niveles de organización y coordinación frente a unos Estados que trabajan de manera “balcanizada”. Quizá este problema no fuera tan grave para la seguridad de los ciudadanos antes de la globalización, y en particular de la que hizo posible el crimen transnacional. Hoy, por ejemplo, el narcotráfico<sup>148</sup>, que había sido considerado hasta hace poco una modalidad de crimen organizado que debían atender las autoridades nacionales o federales, está afectando la seguridad de los ciudadanos de manera grave en los espacios públicos y privados. Atrás quedaron las épocas en que unos pocos kilos de las toneladas que se dirigían hacia los EE.UU. y Europa abastecían el mercado latinoamericano y eran modestas las organizaciones criminales locales encargadas de comercializarlos. Hoy la realidad es bien distinta: ante la demanda creciente, en algunos países existen organizaciones criminales vinculadas a este delito transnacional, e inclusive se formalizan grandes carteles que ponen en jaque a las autoridades de seguridad y justicia.

El caso mexicano ilustra este cambio en la realidad latinoamericana. Ubicado en la frontera con EE.UU., México pasó de ser un territorio puente que los narcotraficantes colombianos utilizaban para ingresar la droga a Norteamérica, a ser un lugar con sus propios carteles y desde el cual se abastecen algunos mercados del norte y el mercado interno. No es descabellado pensar que México, por ejemplo, ha tomado hoy los mismos caminos que Colombia transitó a finales de los ochenta y comienzos de los noventa, cuando la violencia y la inseguridad ciudadana llegaron a sus niveles máximos.<sup>149</sup> Con menos violencia, Brasil se ha constituido en un mercado importante de la droga, y en puente de la que pasa por África y se dirige hacia Europa, consumo y rutas que se disputan algunas organizaciones

---

<sup>148</sup> *El narcotráfico se ha constituido en un negocio base, dinamizador de otros delitos transnacionales, como es el caso del comercio ilegal de armas, el contrabando y la trata de personas. Estos delitos transnacionales terminan afectando la seguridad de los ciudadanos en las calles.*

<sup>149</sup> *Según el diario El Universal de México en su edición del 13 de abril de 2010, existe un informe confidencial según el cual desde 2006, en la llamada “guerra contra el narcotráfico” han muerto más de 22.700 personas. Cabe anotar también que los narcotraficantes asesinaron tres importantes y destacados miembros de la Policía Federal: el coordinador general de seguridad regional, el encargado de la Dirección del Crimen Organizado y el coordinador operativo de la misma.*

criminales como el Primer Comando Capital (PCC), el Comando Vermelho, y Amigos de los Amigos, los cuales controlan a través de la violencia algunas de las favelas de las principales ciudades brasileras. En ese país se ha visto el auge del pequeño tráfico de drogas, principalmente por parte de jóvenes entre 16 y 26 años, en ciudades como Rio de Janeiro<sup>150</sup>, Recife, Salvador, Victoria y Maceió. Y aunque no existen datos definitivos sobre las causas del homicidio en el país, se calcula que una gran porción de los homicidios de jóvenes es resultado del tráfico (el “narcomenudeo” y la venta al consumidor final, principalmente), de drogas y de los ajustes de cuentas por las deudas que el mercado genera.<sup>151</sup> Estudios del Departamento Penitenciario muestran que en las grandes cárceles brasileras dominan los grupos de crimen organizado y, cuando los jóvenes encarcelados están pagando penas por delitos menores, muchas veces terminan siendo reclutados y entrenados por estos grupos para el negocio de la droga.

La situación en otros estados de la región no es muy distinta. En algunos países centroamericanos, las famosas *maras* se están vinculando progresivamente a esta actividad criminal, lo cual ha significado que aumente su capacidad de violentar tanto a las instituciones estatales como a los ciudadanos. Venezuela, por su parte, en medio del comercio transnacional de las drogas que atraviesa su territorio, ve crecer el consumo interno y deteriorarse la seguridad de los ciudadanos —según cifras del Observatorio Venezolano de Violencia, OVV, hoy Venezuela es el país más violento de Sur América (Briceño León et al. 2008)—. De todo esto no se exceptúan ni Chile, ni Argentina. En esta última, es sabido ya que algunas organizaciones criminales que comercializan la droga han logrado controlar violentamente algunos barrios de las capitales intimidando a sus pobladores y desafiando a las autoridades. Así pues, el reto para los Estados ya no es únicamente controlar la producción y distribución de drogas en grandes volúmenes de exportación e importación, sino que deben dirigir sus estrategias a controlar la venta al menudeo en las calles y la violencia y la delincuencia cotidiana que genera este negocio. Control territorial, comercialización de drogas y violencia son elementos comunes a las ciudades donde el narcotráfico se está instalando; y en todas ellas evidentemente la seguridad de los ciudadanos se deteriora de manera grave.

Analizar en más detalle este panorama de articulación de los diversos niveles de seguridad y las instancias de aplicación efectiva de la justicia es el primer paso para

---

<sup>150</sup> De hecho, los datos analizados sobre las ciudades hacen pensar que hoy la situación de violencia y delincuencia por la que atraviesa Rio de Janeiro producto del narcotráfico es muy parecida a la que vivía Medellín de finales de los años ochenta y comienzos de los noventa.

<sup>151</sup> Corpovisionarios adelantó el proyecto *Alagoas Ciudadana* (en asocio con AECID, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo), dirigido a la intervención en la ciudad de Maceió en 2008. Maceió es la capital del segundo estado más pequeño de Brasil, Alagoas, ubicado en el noreste del país y que, según estadísticas del Ministerio de Salud, es el quinto estado con la mayor tasa de homicidios. En el diagnóstico realizado allí, una de las principales poblaciones que se identificaron como víctimas de homicidio fueron los jóvenes adictos y distribuidores de crack.

avanzar en el desarrollo de políticas públicas realmente integrales y eficaces frente a la violencia y la ilegalidad.

#### **4. Algunas recomendaciones sobre la actuación de las instituciones**

Frente a la situación planteada es indispensable considerar dos elementos: la coordinación interinstitucional e interestatal y el desarrollo de planes integrales de convivencia y seguridad ciudadana. Una mirada a la situación de las ciudades de Belo Horizonte, São Paulo y Ciudad de México ayuda a ilustrar de qué tipo de articulación y de programas estamos hablando.

Retomando la información analizada en el capítulo 4, en el periodo comprendido entre 2002 y 2008 se observa que en el continente americano en general han aumentado los niveles de violencia. Suramérica, por ejemplo, pasó de 20 HCH en 2002 a 26 HCH en 2008, y son pocas las ciudades latinoamericanas que pueden reportar descensos sostenidos de la violencia y la delincuencia. Ciertamente, algunas ciudades han conocido mejoras, pero enfrentan la dificultad de sostener estos avances en el tiempo. El reto para el futuro es, pues, hallar la manera de consolidar estos logros y dar continuidad a las políticas que los hicieron posibles, que sin duda han supuesto procesos exitosos de institucionalización.

En medio de los riesgos que supone el crecimiento progresivo del crimen transnacional, y en particular del narcotráfico, las ciudades afrontan —en mayor o menor medida— retos de gestión que se pueden describir básicamente en tres puntos: a) la baja coordinación interinstitucional (instituciones de seguridad, justicia y de desarrollo social y comunitario) e interestatal (nacional o federal, departamental o estatal, municipal o de prefecturas); b) unas incipientes políticas públicas de Estado. Abordaremos ambas en seguida, para finalmente esbozar c) algunas propuestas con las características de lo que denominamos una política integral en materia de convivencia y seguridad ciudadana. Para abordar en concreto estos tres aspectos tomamos como punto de referencia el trabajo de diagnóstico que realizamos en el año 2007 con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo en las tres ciudades mencionadas (véase *Corpovisionarios*, 2008).

##### **a. Coordinación interinstitucional**

El primer problema que incide en este aspecto son los ya mencionados celos institucionales. Lo que hemos hallado es que los esfuerzos de las entidades a cargo deben orientarse a empezar a dejar de lado los intereses partidistas y trabajar en equipo. En el caso de Brasil, esto se aplica principalmente a los tres niveles de gobierno (federal, estatal y las prefecturas de las ciudades de Belo Horizonte y São Paulo<sup>152</sup>), y en el caso de Ciudad de México el Gobierno Federal, el Gobierno del D.F. y las Delegaciones en que está dividida la ciudad, junto con las demás instituciones de seguridad y justicia del

---

<sup>152</sup> En Brasil se han hecho esfuerzos por articular los diferentes niveles de gobierno. Sin embargo, es importante destacar las limitaciones que enfrentan entidades como la SENASP (Secretaría Nacional

orden federal. De esta forma se pueden combatir integralmente los delitos del fuero común y los del fuero federal que afectan la seguridad de los ciudadanos.

Un segundo elemento para tener en cuenta en cuanto a la coordinación es la composición de los grupos de trabajo denominados “consejos” o comités de seguridad. El número de miembros de estas instancias a menudo es muy alto y no corresponde a las instituciones que realmente tienen responsabilidades en los temas de seguridad y procuración de justicia, ni se da a los representantes de cada una suficiente capacidad de decisión.<sup>153</sup> Se ha hallado que ambos factores afectan la operatividad de estos órganos e impiden tratar los temas importantes y delicados, por temor a que lo discutido se filtre a los medios de comunicación o hacia las organizaciones criminales que pretenden combatir.<sup>154</sup> Un adecuado ajuste de su composición permitirá que cada institución haga lo que le corresponde misionalmente de la mejor manera y responda públicamente, como parte del equipo, por los resultados.

Estos comités o consejos se pueden dividir en dos instancias complementarias, una política y otra operativa. La instancia operativa, en la cual se toman decisiones para intervenir los problemas detectados en los diagnósticos y se trabaja en equipo para solucionarlos<sup>155</sup>, funciona bajo el liderazgo de los gobernadores en el caso del Brasil y del Alcalde en Ciudad de México. Sin embargo, es claro que a ella deben asistir también los jefes de las distintas policías y de las instancias encargadas de procurar justicia. La instancia política suma a los miembros de la instancia operativa algunos funcionarios de otras instituciones con poder de decisión, que por sus funciones pueden contribuir a mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana.

---

*de Seguridad Pública del Ministerio de Justicia a nivel Federal) para formular, coordinar, implementar y realizar seguimiento y monitoreo de la política nacional de seguridad, ya que su estructura administrativa no está presente en todos los estados y municipios para realizar estas labores. Por otro lado, no era claro que el Plan Nacional de Seguridad se hubiera adoptado en todos los estados y municipios. Algunas acciones de la SENASP han sido cuestionadas por trabajar únicamente con los municipios, excluyendo así al principal responsable de temas de seguridad, que es cada estado federal. En su momento recomendamos que estos proyectos promovieran una mayor integración entre estos niveles, bajo la supervisión y el apoyo del nivel federal en el marco de una política nacional.*

<sup>153</sup> *Los estados de São Paulo y Minas Gerais han avanzado en crear instancias de coordinación, como los Gabinetes Integrados de Seguridad Pública. Estos gabinetes tienen tres líneas de acción: 1. Integrar los órganos del sistema de justicia criminal; 2. Promover la planeación estratégica; 3. Hacer que la información sea la principal herramienta de la acción policial. Sin embargo, estos gabinetes no funcionan con la regularidad que deberían.*

<sup>154</sup> *Lo detectado fue que en la mayoría de estas reuniones se presentaban informes rutinarios que no tienen efectos sobre la operatividad de los organismos de seguridad y justicia. Por el contrario, cada institución realizaba por su lado reuniones de balance y proyección de su trabajo operativo y no compartía con las demás instituciones trabajo, información, conclusiones ni estrategias de operatividad.*

<sup>155</sup> *Es evidente que los buenos resultados de São Paulo se deben a la coordinación que existe entre*  
132 *las policías civil y militar, coordinación que busca también Minas Gerais con la puesta en marcha de un plan de integración física, operativa y de manejo de la información a través del sistema CINDS. La idea ha sido que las 16 áreas de la ciudad sean Áreas Integradas de Seguridad Pública (AISP), ubi-*

Se ha visto en las ciudades estudiadas que el comité operativo no se reúne con la suficiente regularidad, esto es, por lo menos una vez al mes y de manera extraordinaria cuando las circunstancias lo ameriten, lo cual facilitaría la eliminación progresiva de los celos institucionales y la conformación de equipos de trabajo. Así mismo, es vital el liderazgo de los jefes de gobierno al convocar y presidir cada una de las reuniones del comité o consejo.

En la constitución de estos comités se debe avanzar en la obligatoriedad de la coordinación interinstitucional en el campo de la seguridad, dadas las especificidades y la evolución de los delitos, con consecuencias disciplinarias en caso de que no se realice esa coordinación.<sup>156</sup>

### **b. Políticas públicas de Estado integrales**

En las tres ciudades donde se realizó el trabajo de diagnóstico en 2007 se viene desarrollando el tema de la seguridad pública, es decir, la seguridad que debe prestar el Estado a los ciudadanos a través de las instituciones de seguridad y justicia, en especial de las policías. Quien dirige la seguridad pública en estas ciudades es normalmente el Secretario de Seguridad, que tiene como función dirigir y coordinar los distintos cuerpos policiales.<sup>157</sup> Sin embargo, no existe una gestión *integral* de los temas de convivencia y seguridad ciudadana, que atienda por igual los problemas de violencia y delincuencia en los ámbitos preventivos y coercitivos.

En el caso de las ciudades de Brasil, hemos constatado un primer y tímido acercamiento a la puesta en práctica de políticas integrales que involucren acciones preventivas; un paso que se ha dado luego de reconocer la necesidad de intervenir sobre las condiciones sociales y situacionales que dinamizan la violencia y la delincuencia.<sup>158</sup> Para ello, se organizan consejos o comités de trabajo interinstitucional

---

*cando físicamente a la policía civil y militar en las mismas instalaciones para facilitar la coordinación a nivel de investigación, análisis de los sectores y a nivel operativo. Se ha sugerido también en este caso que reciban una formación básica compartida, donde dos tipos de policías pueden tener las mismas bases, reconocer la función del otro, coordinar, definir mejor las competencias en situaciones operativas y establecer lazos de trabajo.*

<sup>156</sup> Algunos países europeos, dadas las amenazas del crimen transnacional que terminan afectando la seguridad ciudadana, están avanzando en la regulación de la coordinación. En España, por ejemplo, después de los atentados del 11 de marzo de 2004, se busca unificar el mando de las distintas policías; en el Reino Unido se realizan convenios de cooperación y trabajo en equipo entre ellas.

<sup>157</sup> En el caso de Brasil se incluyen los cuerpos de defensa civil orientados a la prevención y atención de emergencias.

<sup>158</sup> En Belo Horizonte el programa Fica Vivo busca hacer una intervención estratégica en áreas con altos índices de criminalidad, en coordinación con la GEPAR (Grupo Especializado de Áreas en Riesgo) de la policía militar y de la policía civil, que interviene en áreas con altas tasas de homicidio mediante actividades orientadas por la filosofía de la policía comunitaria (involucrando en ellas a otras Secretarías), y en la prevención a través del arte y el deporte, con jóvenes infractores o en riesgo de vincularse a actividades ilegales. Otros programas para destacar en la ciudad son los Núcleos de

en los cuales se pide a las instituciones que desarrollan políticas sociales y de desarrollo de ciudad que intervengan determinados territorios considerados peligrosos e inseguros. De esta manera la seguridad encuentra una herramienta aliada en las políticas sociales y de desarrollo.<sup>159</sup>

Por último, debemos mencionar que en el caso de Ciudad de México, desde finales del año 2007 se viene elaborando una política integral de seguridad. Sin embargo, lo que se vio entonces es que hacía falta una sólida coordinación que integrara de manera adecuada las acciones preventivas y coercitivas, así como las acciones del Distrito Federal y las de las Delegaciones.

En este sentido, y con miras a contribuir en la definición de políticas de Estado articuladas en materia de convivencia y seguridad ciudadana, así como en la dirección, coordinación y seguimiento de las mismas, reseñamos a continuación algunas propuestas que han sido planteadas a las ciudades para su mejoramiento en este aspecto.

### ***c. Políticas integrales, dirección y coordinación***

Entre las políticas de seguridad ciudadana se hace la diferencia entre intervenciones de carácter *preventivo* e intervenciones de carácter *coercitivo*. Algunos analistas han descrito estos dos tipos de intervención como políticas “suaves” y políticas “duras” de seguridad. Algunos autores (véase Sánchez, 2007) suelen ubicar las políticas públicas de cultura ciudadana entre las de carácter preventivo o suave. No obstante, desde el punto de vista a favor del cual hemos argumentado, es necesario concebir la cultura ciudadana como un enfoque transversal, que actúa tanto en las dimensiones coercitivas como en las preventivas. Así pues, consideramos que *toda* acción del Estado debe estar al servicio de la formación de ciudadanía, ya sea que esta acción se dé como una estrategia de prevención o bien como una acción de contención.

La anterior aclaración es de vital importancia. Si reconocemos que el sustento del orden social es en últimas la cultura, y si la cultura ciudadana de una comunidad es la garantía primera del respeto a la vida y la integridad de las personas, entonces construir cultura ciudadana se convierte prácticamente en el objetivo central de las políticas de seguridad ciudadana (incluso de las coercitivas).

---

*Mediación de Conflictos, los programas de reintegración social de jóvenes vinculados a la violencia, las Centrales de Penas Alternativas, el Consejo Titular para la violencia intrafamiliar, los programas de acercamiento entre policías y jóvenes bajo el modelo de AfroReggae de Río, y otros programas de prevención del consumo de drogas entre los jóvenes.*

<sup>159</sup> No está de más advertir aquí sobre la importancia de evitar convertir las políticas sociales en simples instrumentos de la seguridad. Se invierte en educación, salud, recreación, cultura y mejoramiento de barrios para fortalecer el capital social y lograr la inclusión social de comunidades marginadas, y no porque sean o puedan ser violentas o desarrollar actividades delictuales.

El problema oculto cuando se describe la cultura ciudadana como política de carácter preventivo (o suave) es la creencia de que cuando el Estado hace el uso de la fuerza sus acciones carecen de contenido formativo para los ciudadanos; que se trata simplemente del uso de la fuerza. Hoy en día, frente a la desesperación por enfrentar a las bandas del crimen organizado, proliferan en las ciudades latinoamericanas argumentos que promueven el uso de la fuerza “de cualquier forma”. Son recurrentes frases del tipo “acabemos con estos grupos de criminales como sea” y, desafortunadamente, no es extraño ver casos como el sucedido en noviembre de 2009, en el cual el alcalde de San Pedro Garza García, en el estado de Nuevo León, en México, propuso contratar grupos para “acabar” de cualquier forma con algunas bandas que tienen intimidados a los ciudadanos de su municipio. Dicho alcalde habló de hacer “una limpieza” de criminales.<sup>160</sup> Aunque tal vez no se percaten de ello, quienes adoptan posturas como estas deterioran el Estado de Derecho, validan el irrespeto a los derechos fundamentales y ponen cada vez más en vilo el respeto a la vida de las personas. Lo cierto es que no se puede mantener el legítimo uso de la fuerza cuando se pone en riesgo el respeto de los derechos fundamentales de las personas. La regulación legal debe garantizar la coherencia en su rol general de protectora del ciudadano. Es por ello que la construcción de ciudadanía debe ser un proyecto transversal de la acción del Estado en la tarea de construir seguridad ciudadana, desde las acciones de carácter preventivo hasta las acciones de carácter coercitivo.

Por otra parte, para lograr un adecuado balance y manejo entre las políticas preventivas y coercitivas<sup>161</sup>, es necesario contar con una política estructurada que integre apropiadamente convivencia y seguridad ciudadana a través de programas y proyectos en las siguientes áreas:

**i. Prevención y disuasión.** La política debe desarrollar, en primer lugar, programas y proyectos de control de riesgos (desarme ciudadano, atención al consumo de alcohol y otras drogas, prevención y atención de emergencias), atención

---

<sup>160</sup> Se trata de un registro de prensa tomado mientras el alcalde anunciaba la muerte de Héctor Saldaña, conocido como El Negro, y acusado de secuestrar personas en el municipio San Pedro Garza García. Horas después de que el alcalde anunciara lo que denominaba “una limpieza” de delincuentes, el cuerpo del capo, y los de otras tres personas, fueron hallados en la Ciudad de México. En sus declaraciones dijo: “Estamos aclarando, de que por ahí vamos a hacer una limpieza completa, sí hay más gentes, obviamente que trabajaban con él —con Saldaña Perales—, pero nos estamos preparando”, (periódico virtual Notimex, de Monterrey, edición de noviembre 3 de 2009).

<sup>161</sup> Para garantizar la convivencia y la seguridad de los ciudadanos hay que partir del supuesto básico de que las acciones deben realizarse en un amplio espectro que va desde el nivel preventivo —entendido este como la anticipación de posibles riesgos, así como el control de su expansión—, hasta los niveles legítimos de coerción de un Estado de Derecho. Es decir, hay que contar con una política integral capaz de prevenir, disuadir y hacer uso legítimo de la fuerza frente a los hechos que afectan la convivencia y la seguridad de las personas.



a grupos vulnerables (jóvenes, prostitutas, indigentes y migrantes), recuperación de entornos urbanos deteriorados, y lograr un efecto de disuasión a través de los organismos de seguridad y justicia.

**ii. Derechos humanos y cultura de resolución pacífica de conflictos.** En segundo lugar, la política debe desarrollar la cultura de paz en los temas de Derechos Humanos, a nivel de conflictos familiares, interpersonales y comunitarios, generando mecanismos de atención de la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil y de atención a víctimas de delitos. Desde allí debe también promover el mejoramiento de la confianza de los ciudadanos y su capacidad para llegar a acuerdos mutuos, así como su capacidad de autorregulación y regulación mutua para mejorar el cumplimiento de la ley y las normas sociales de convivencia.<sup>162</sup>

**iii. Coerción.** Aparejado con lo anterior, es necesario fortalecer los equipamientos (instalaciones, movilidad, comunicaciones y recurso humano) de las autoridades de seguridad y justicia para que de manera profesional puedan hacer uso legítimo de la fuerza frente a los delitos y los hechos de violencia, realizar las labores de inteligencia y persecución del delito, y atender desde el punto de vista legal los problemas familiares y los problemas interpersonales y comunitarios cuando se convierten en delitos.

**iv. Investigación e instrucción criminal.** Así mismo, hay que fortalecer el sistema judicial para que pueda realizar de manera adecuada sus labores de investigación criminal y el juzgamiento y condena de los delincuentes.

**v. Penalización y resocialización.** Por último, es vital fortalecer el sistema carcelario y penitenciario para que pueda cumplir con las funciones de sanción ejemplar del delito, cumplimiento de la pena con estricta disciplina, respeto de los derechos humanos, y resocialización o reinserción social de condenados.

Además de contar con un plan integral, es necesario contar con una estructura administrativa que coordine las instituciones que desarrollen las acciones en estos campos; una dirección desde la cual se diseñen proyectos y programas integrales para mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana. Dicho diseño debe cubrir lo que va desde la prevención hasta la represión de los delitos, como se plantea en el siguiente diagrama:

---

136 <sup>162</sup> *Mejorar la capacidad de resolver conflictos por medios civiles es de hecho una manera de aportar a la optimización del sistema judicial, en la medida en que lo descongestiona y lo releva de hacerse cargo de procesos que pueden ser resueltos por medio de querellas, por ejemplo.*

Gráfico 5.5. Propuesta de organigrama para el diseño de políticas integrales de seguridad y convivencia para México D.F., Belo Horizonte y São Pablo



Fuente: *Corpovisionarios (2008)*

La ejecución de una política integral de convivencia y seguridad ciudadana requiere, según lo que hemos hallado en esta investigación en las tres ciudades, un nivel directivo bien definido. Hablamos, en términos generales, de un funcionario dotado de estructura administrativa, que responda al Gobernador, el Alcalde, el prefecto o el delegado, y que administre la política integral de convivencia y seguridad ciudadana. Es a él a quien las instituciones involucradas deben rendir cuentas, para él a su vez reportar al mandatario local y a la ciudad sobre la elaboración, ejecución, seguimiento y resultados de la política integral.<sup>163</sup> Desde luego, este funcionario debe tener claro que el objetivo último de estas políticas es velar por la seguridad y la integridad de todos los ciudadanos.

<sup>163</sup> Un claro síntoma de la cuestionable tendencia a ver la seguridad solamente desde la justicia criminal y las estrategias de disuasión, coerción y encarcelamiento (o únicamente desde la perspectiva de la reducción de riesgos individuales y sociales), es la exclusión de los accidentes de tránsito en los diagnósticos y acciones encaminadas a mejorar la seguridad ciudadana. Aunque en la estructura formal las entidades de tránsito están integradas a las Secretarías de Seguridad, normalmente no se plantea este como un problema de seguridad.

Gráfico 5.6. Estructura propuesta de una política integral de seguridad y convivencia para México D.F., Belo Horizonte y São Pablo



Fuente: *Corpovisionarios (2008)*

## 5. El papel del “castigo” como disuasivo del delito

Una creencia generalizada sobre el papel del Estado es que este existe fundamentalmente para castigar las transgresiones de los ciudadanos. No obstante, en el primer apartado vimos que no necesariamente una mayor capacidad de sanción promueve o garantiza un respeto mayor de las reglas de convivencia. Es necesario considerar en este sentido que, aunque una ciudad tenga mayor densidad de policías por habitante que otra, puede ser significativamente más violenta. Este fue el caso que hallamos al contrastar la situación de Caracas con Bogotá en cifras del año 2007. Bogotá, con cerca de 150 policías CH, tenía 20 HCH; Caracas, por contraste, con 318 policías CH, reportó una tasa de 130 HCH en ese mismo año. Para comprender a cabalidad esta situación seguramente hace falta incorporar una serie de consideraciones. Aspectos como la calidad y profesionalización de la policía, la solidez de las instituciones de seguridad y justicia, y la gerencia y eficacia de estas instituciones seguramente tienen un peso considerable en su desempeño. Pero también es evidente que en una ciudad con un incremento en los índices de homicidios en escalas tan altas existe un problema de cultura ciudadana. Seguramente estos problemas culturales no serán atribuibles a toda la ciudadanía (como vimos en el capítulo 3 en el caso de la ciudad de Medellín). Sin embargo, es evidente que para que se presente esta situación

deben existir nichos culturales donde el irrespeto y el atropello a la integridad de las personas se han validado o se toleran socialmente.

Como lo sugerimos en más de un capítulo de este libro, en estos casos se debe intensificar una agenda de cultura ciudadana (realizar lo que denominamos una "acupuntura cultural") en los lugares o grupos culturales donde se ha deteriorado el respeto a la vida, analizar los factores culturales que han conducido a ello y diseñar estrategias de intervención que permitan restituir progresivamente este principio. De no hacerlo, estamos abocados a una cadena interminable en donde por más que se atrape, se detenga o se dé "de baja" a miembros de las organizaciones criminales, muy seguramente se reproducirán más tarde alrededor de estos nichos nuevas organizaciones con las mismas conductas.

Teniendo en cuenta las ideas que hemos desarrollado hasta aquí para la mejora en la operación de las instituciones de seguridad y justicia, y el cuestionamiento de la idea de que en la lucha contra el crimen la acción del Estado puede darse "de cualquier forma" (o lo que es igual, que en temas de seguridad el fin justifica los medios), retomaremos la reflexión que el inusual suceso de Ecuador en septiembre de 2010 planteaba ya: la efectividad del temor a la sanción —o la percepción del castigo— como factor de disuasión. Un argumento recurrente tanto en el ciudadano común como en expertos criminólogos, es que la percepción de impunidad (o la posibilidad de impunidad objetiva) es un motivador muy grande para la ocurrencia de delitos. Siguiendo esta idea, una reconocida fórmula propuesta por algunos criminólogos plantea que la ocurrencia de un delito se da cuando

$$\text{BNE} \times \text{P}(\text{éxito}) > \text{CNF} \times \text{P}(\text{fracaso})$$

*BNE= Beneficios netos del delito en caso de éxito*

*CNF= Costos netos del delito en caso de fracaso*

*P(éxito)= probabilidad de éxito*

*P(fracaso)= probabilidad de fracaso*

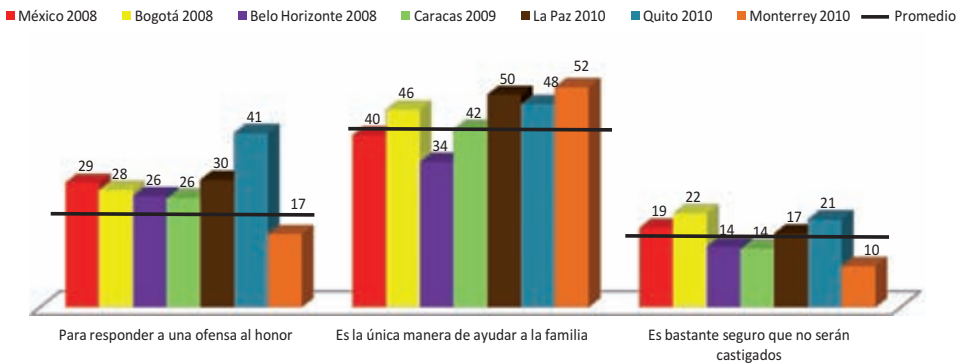
En este planteamiento, que parte de una consideración estrictamente económica, se deja de lado la presencia de motivaciones de carácter moral y cultural como las que hemos señalado hasta aquí. La vergüenza y la culpa importan, así como el reconocimiento social (la reputación) y la satisfacción moral por actuar de acuerdo con principios interiorizados. No solo por tener la oportunidad de cometer un delito las personas sienten una motivación fuerte a cometerlo.

Dentro del análisis que la aplicación de la encuesta en las ocho ciudades del continente ha permitido realizar, hay un resultado que puede ayudar a visualizar en sus justas proporciones el papel de la sanción en la regulación del comportamiento de los ciudadanos. La ECC mide las justificaciones sociales para transgredir la ley, incluyendo entre las opciones once justificaciones distintas. Nos concentraremos aquí en contrastar solo tres de ellas, a saber: 1) *Se justifica violar la ley para ayudar*

a la familia, 2) para responder a una ofensa al honor y 3) si está bastante seguro de que no será castigado.

En las ciudades encuestadas hemos observado que la principal justificación para violar la ley es ayudar a la familia (fenómeno que denominamos usualmente *familismo*); de hecho, como se ve a continuación, en todas ellas el porcentaje de aprobación de la violación de la ley para ayudar a un familiar es mucho más alto que el porcentaje de disposición a hacerlo debido a la percepción de impunidad. Incluso es superior la aprobación de la violación de la ley para responder a una ofensa al honor. Podemos afirmar que las ideas moral y culturalmente apropiadas según las cuales “por la familia hay que hacer cualquier cosa” o “si se trata de salvar mi honor o mi reputación...” resultan motivadores más fuertes que la percepción de que quien rompe la ley quedará probablemente impune. (véase gráfico 5.7)

**Gráfico 5.7. Justificaciones para desobedecer la ley, ciudades seleccionadas, ECC 2008-2010**  
(Porcentajes)



Fuente: cálculos de Corpovisionarios

Además, en el capítulo 3 se observó que particularmente las personas que manifiestan mayor temor a la sanción legal son aquellas que tienen cuentas pendientes con la justicia o antecedentes delictivos. En la investigación de campo realizada en Medellín se vio que eran los jóvenes expandilleros del grupo entrevistado los que manifestaban mayor grado de temor a la sanción legal, si se compara el resultado con la medición realizada en el conjunto de la ciudad. Evidentemente, este es un caso que muestra que temer a la sanción legal no garantiza que la ley se respete; allí el temor a la ley está presente, pero tienen mucha más fuerza aspectos de validación moral y cultural que la percepción de impunidad.

140 Esta serie de consideraciones buscan contribuir al diseño de políticas de reducción de la criminalidad. En un mundo en donde el temor a la sanción ha sido el pilar de las estrategias de disuasión de la comisión de delitos, y que se enfrenta a unas cifras

de violencia cada vez más abrumadoras, tenemos que avanzar en la ampliación del repertorio de emociones y motivaciones observadas e intervenidas, toda vez que el mero temor a la sanción resulta insuficiente.

Recapitulando lo dicho, si concebimos como principal función del Estado la de garantizar la seguridad y el orden, lo que esto quiere decir es que la función del Estado es velar por el respeto a la vida y la integridad de las personas. Y si un elemento substantivo para lograrlo lo constituye la apropiación cultural del Estado de Derecho y el respeto a los derechos fundamentales por parte de los ciudadanos (la cultura ciudadana), entonces es deber del Estado incorporar en su gestión una agenda de construcción de ciudadanía que se articule a las ya existentes, dirigidas a la prevención del delito y la aplicación de justicia. En últimas, la labor fundamental del Estado es formar ciudadanos y formar ciudadanía.

## Referencias

- Acero, Hugo. 1989. "Cuatro siglos de historia. Ordenamiento territorial y composición de la cultura llanera. Indígenas, llaneros y colonos". Tesis de grado para optar al título de Sociólogo, documento inédito. Universidad Nacional de Colombia
- Alda, Erik y Gustavo Beliz (eds.) 2007. *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Baracaldo, Estela. 2004. "La reforma policial en Colombia", en: *Política pública y seguridad ciudadana*, memoria del proyecto, primera fase. Oswaldo Jarrin (comp.). Quito: Flacso.
- Briceño-León, Roberto et. al. 2008. *Inseguridad y violencia en Venezuela*. Caracas: Alfa.
- Corpovisionarios. 2008. *Promoción de la cultura ciudadana para el mejoramiento de la seguridad y la convivencia*. Bogotá, Washington: Informe de proyecto para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- David Hume. [1748] 2001. *Investigación sobre el entendimiento humano*. Madrid: Alianza Editorial.
- Nota de prensa, *El Tiempo*. 2008. "Escalofriantes cifras de narcoguerra en México", edición del 12 de junio de 2008, Bogotá.
- Sánchez, Fabio. 2007. *Las cuentas de la violencia. Ensayos económicos sobre el crimen y el conflicto*. Bogotá: Editorial Norma.



## Capítulo 6

### Cumplir o incumplir la norma: lo que otras formas de seguridad enseñan sobre los comportamientos de riesgo

Sandra Camacho, Giancarlo Chiappe, Henry Murraín y Mónica Delgado

Parte del valor diferencial del enfoque de cultura ciudadana está en su propuesta de superar algunas concepciones bastante comunes de la seguridad y la convivencia como un asunto de ciudadanos “buenos” que se defienden o protegen de los criminales, perspectivas dentro de las cuales las políticas de seguridad consisten en castigar y vigilar a los individuos que se comportan indebidamente y comprometen la buena convivencia en sociedad. El análisis de seguridad que propone el enfoque de cultura ciudadana, en contraste, parte de la necesidad de comprender los comportamientos de los individuos y sus motivaciones para actuar comprendiendo los contextos sociales y culturales en los cuales se desarrollan y validan estos comportamientos problemáticos. No se plantea la idea de individuos “desviados” o criminales en sí mismos, pues se ven como seres con determinadas creencias y hábitos que en ciertos contextos los exponen al peligro o a atentar contra otros. La cultura ciudadana se aproxima así a formas de pensar o de actuar cotidianamente que implican condiciones de riesgo que pueden llevar a la gente a contravenir las normas en diferentes ámbitos o a incurrir en comportamientos inseguros para su vida o la de los demás.

De este modo, el foco de las intervenciones de cultura ciudadana en seguridad no se centra exclusivamente en los mecanismos coercitivos<sup>164</sup>, representados en las normas legales o en la vigilancia, promulgadas o ejercida por las autoridades, sino en la identificación y el control de los factores de riesgo relacionados con los comportamientos que atentan contra la vida y la integridad de las personas, y la construcción de herramientas de agencia cultural que favorezcan la autorregulación y, en especial, la regulación cultural entre ciudadanos conducida a mitigar dichos factores desencadenantes de comportamientos problemáticos.<sup>165</sup>

A partir de nuestros análisis de fenómenos que comúnmente no hacen parte de las agendas de seguridad ciudadana de los gobiernos, como las muertes accidentales

---

<sup>164</sup> Si bien el foco exclusivo del enfoque de cultura ciudadana no es la coerción y vigilancia de los “infractores”, sí vale la pena aclarar que dentro del enfoque se le da un valor importante a la ley y a la aplicación de la misma: la sanción de la ley tiene un papel pedagógico en la construcción de ciudadanía. Las instituciones deben operar y las sanciones deben ejercerse, pero no obstante, la ejecución de la ley no basta en el horizonte del mejoramiento de la convivencia.

<sup>165</sup> Otros factores de riesgo pueden involucrar, claro está, la infraestructura y las condiciones técnicas del entorno. La cultura ciudadana los tiene en cuenta en la medida en que afectan las creencias o decisiones de las personas y, en vez de facilitar el cumplimiento de la norma, van en su contra. Para



y el maltrato intrafamiliar; proponemos que muchos de estos factores, actitudes, hábitos y creencias problemáticas, que hacen posibles dichos comportamientos riesgosos, indican un divorcio entre los tres sistemas regulatorios: los parámetros morales (o personales) y los parámetros culturales chocan con las normas (legales), que han sido diseñadas para proteger a los propios ciudadanos. Consideramos además que las motivaciones que hacen posibles dichos comportamientos deben formar parte de las agendas de política pública de seguridad ciudadana, puesto que involucran la integridad y la vida de los ciudadanos tanto como la lucha contra la criminalidad.

En este capítulo analizamos los factores de riesgo que pueden llevar a comportamientos imprudentes en dos modalidades de muerte accidental: las muertes accidentales en el trabajo (seguridad industrial) y las que tienen lugar en las vías de la ciudad. Nos enfocamos en mostrar que en muchos comportamientos riesgosos o punibles los individuos conocen y aceptan la norma (individualmente), pero en el momento de actuar en interacción con otros pueden transgredirla porque su sistema regulatorio personal o cultural los conduce a ello (proceso que más adelante denominaremos, con Elster, “descontar el riesgo”).

Como sucede con la seguridad pública, en algunas empresas y en la accidentalidad vial en las ciudades, la principal manera de prevenir las muertes accidentales tiende a ser el incremento de sanciones formales. Aquí veremos cómo, a partir de la comprensión de las motivaciones particulares que llevan a los individuos a tener comportamientos imprudentes, pueden diseñarse estrategias sostenibles en el tiempo que alcancen una transformación positiva para el respeto de las normas, y que pueden tener mucha mayor eficacia que el simple aumento de sanciones o de la vigilancia y la capacidad de regulación directa por parte de la autoridad (la regulación de manera coercitiva).

## **I. Los límites del enfoque tradicional en la prevención del riesgo**

La segunda circunstancia de *muerte por causas externas* (o violentas) en Quito es la muerte accidental y, dentro de esta, un alto porcentaje está representado por accidentes de trabajo (véase el cuadro 6.1). Bogotá, por su parte, es la ciudad que más muertes por accidentes laborales reportó en Colombia en el año 2009: 54 muertes de las 554 ocurridas en todo el país, según el informe del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF, 2009).

---

*dar un ejemplo típico, un peatón puede cometer un acto imprudente al lanzarse a cruzar la calle por un lugar inseguro (no permitido), pero no se le puede exigir que no lo haga si la infraestructura no le deja otra salida; esto puede darse por ausencia de pasos especiales para las personas, como sucede en Quito, o porque los pasos pueden encerrar mayores riesgos, como ha sido el caso de los puentes peatonales en algunas ciudades de Colombia.*

Cuadro 6.1. Causas de muerte accidental en Quito, 2009

Móvil o causa de la muerte	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Accidente laboral	31	50	54	51	46	232
Asalto o robo	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	2	2
En investigación	10	1	n.d.	n.d.	n.d.	11
Otros	177	201	226	241	239	1.084
Riñas	n.d.	1	n.d.	n.d.	n.d.	1
Sin datos	1	4	n.d.	2	9	16
<b>Total general</b>	<b>219</b>	<b>257</b>	<b>280</b>	<b>294</b>	<b>296</b>	<b>1.346</b>

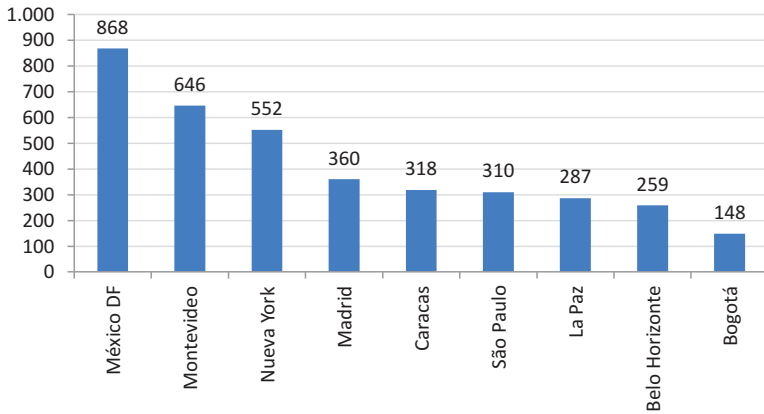
Fuente: OMSC (2009)

Las acciones que han buscado reducir el incumplimiento de normas de seguridad suelen orientarse a aumentar las sanciones formales, por ejemplo las multas de tránsito y las penas de cárcel o, para el caso de la seguridad industrial, el incremento de penalizaciones, la reducción en bonificaciones sobre el salario y la suspensión de contratos a los responsables. En iniciativas de otro tipo se ha optado por aumentar el control directo sobre las actuaciones de los individuos con medidas como el aumento del pie de fuerza policial, la introducción de cámaras de vigilancia y, en las industrias, el aumento de auditorías y de la intensidad en la supervisión.

#### *El aumento de las sanciones formales para reducir accidentalidad*

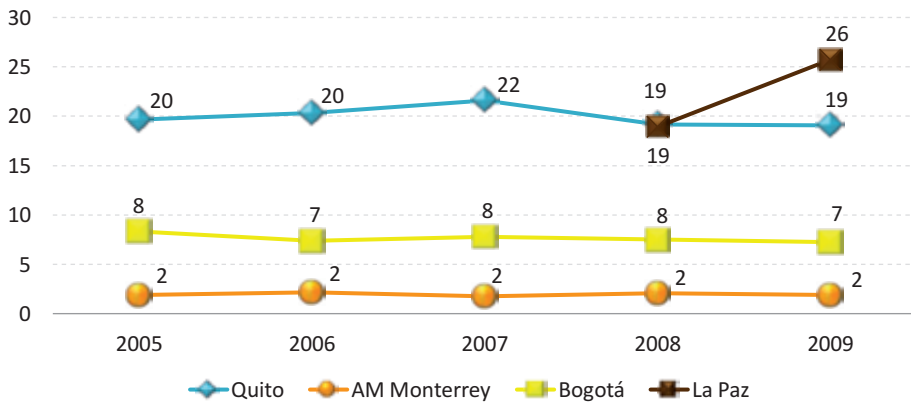
En Quito las sanciones legales por el exceso de velocidad y la conducción en estado de embriaguez son más fuertes que en otras ciudades: mientras que en La Paz y Bogotá el exceso de velocidad solo se sanciona económicamente, en Quito ambos comportamientos son considerados delitos y castigados con cárcel. En cuanto al pie de fuerza, según el informe sobre seguridad ciudadana del OMSC (Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana) del Distrito Metropolitano de Quito, la tasa de policías por cien mil habitantes fue de 565 para 2009, una de las más altas de América Latina, por encima de La Paz (287 para 2007) y Bogotá (148 para 2007). Sin embargo, la tasa de muertes en accidentes de tránsito en Quito sobrepasa las cifras de los demás tipos de muerte por causa externa. Comparada con otras ciudades latinoamericanas, solo la de La Paz la superó en 2009, cuando alcanzó 26 CCH.

**Gráfico 6.1. Densidad policial en ciudades seleccionadas, 2007**  
(Por 100.000 habitantes)



Fuente: elaboración de Corpovisionarios. La cifras secundarias para Nueva York y Caracas fueron suministradas por el Instituto Civalva. São Paulo y Belo Horizonte: Órgãos Estaduais de Segurança Pública - SENASP/IMJ, Secretaria de Seguridad Pública. Las de Montevideo, Madrid y La Paz son tomadas de Acero, 2002. La Paz: Organismo Operativo de Tránsito; Monterrey: Procuraduría General de Justicia de Nuevo León; y Bogotá, INMLCF.

**Gráfico 6.2. Muertes por accidentes de tránsito en Bogotá, La Paz, Monterrey y Quito, 2005-2009**  
(Cada 100.000 habitantes)



Fuente: cálculos de Corpovisionarios

En nuestra experiencia de campo con algunas empresas preocupadas por el incumplimiento de normas que conducen a accidentes laborales y que han decidido abordar la problemática desde una perspectiva de cultura ciudadana, hemos encontrado que los trabajadores muestran tener justificaciones para incumplir la norma que son ajenas a los aspectos de vigilancia o sanción formal. Por ejemplo, al hacer indagaciones con

los trabajadores de una empresa petrolera donde más de la mitad afirma que alguna vez se han pasado por alto procedimientos de seguridad, cuando preguntamos si su incumplimiento respondía al hecho de no ser vigilados, encontramos que esta no resultaba ser una justificación frecuente. Otras justificaciones, en cambio, como la presión de grupo, la presión de un jefe y la “orientación a resultados” (falta de tiempo), son mucho más recurrentes. Estas últimas son variables de tipo social o cultural, es decir, son cosas que ocurren o emergen dentro de la interacción con los otros individuos y que se rigen por reglas informales específicas de los contextos, en oposición a reglas formales como son los estándares y las políticas de seguridad industrial que buscan aplicarse de manera indistinta en diversos universos culturales, y quizás por ese motivo encuentran difícil su apropiación y cumplimiento.

Evidentemente, el temor a la sanción legal o el respeto por la norma no son suficientes para garantizar su cumplimiento, puesto que en muchas ocasiones en el sistema regulatorio cultural o social existen justificaciones fuertes para incumplirla.<sup>166</sup> Por ejemplo, la presión del jefe o del grupo son mecanismos que operan en la esfera cultural, específicamente en la mutua regulación, donde los motivos para cumplir o no cumplir la norma provienen de lo que las otras personas hagan, digan, o lo que uno crea que piensan con respecto al propio comportamiento.

#### ***Efectividad de las campañas de información para reducir el incumplimiento de normas***

Otras intervenciones orientadas a reducir el incumplimiento de normas se han enfocado en informar a los individuos acerca de las normas y de los factores de riesgo asociados con su incumplimiento, pues se parte del supuesto de que el desconocimiento conduce a una mayor probabilidad de accidentes. Pero lo que hemos encontrado es que, al parecer, el conocimiento y el reconocimiento de la pertinencia de las normas no garantizan su cumplimiento.

Para prevenir accidentes de trabajo, muchas empresas desarrollan campañas internas donde se diseñan principalmente piezas de comunicación como avisos para ubicar en determinados puntos estratégicos de sus instalaciones, en los que piden a los trabajadores cuidar su vida y la de los demás. Se trata de mensajes cargados de información sobre las normas y también de componentes emotivos fuertes como: “Trabaja seguro hoy, en tu casa te esperan”, o “Utiliza los elementos de protección personal para evitar accidentes”. Así mismo, se hacen esfuerzos de comunicación para mostrar las normas de seguridad que se deben cumplir, por ejemplo, a través de “decálogos” o conjuntos de normas mínimas y de fácil recordación que todo trabajador debe conocer. Otra herramienta usada para cumplir con este objetivo de comunicación y sensibilización son los talleres de capacitación, donde también se hace un esfuerzo informativo y de involucramiento con los trabajadores con res-

---

<sup>166</sup> Estas respuestas corresponden al estudio realizado con trabajadores del proyecto La Cira-Infantas en Barrancabermeja, que tiene por objeto reducir las actuaciones imprudentes en el contexto de la seguridad industrial, proyecto que se encuentra en desarrollo actualmente.

pecto al cumplimiento de las normas. Dichas iniciativas buscan en resumen “activar” la autorregulación de los individuos, apelando a la información y reflexión acerca de peligros y riesgos<sup>167</sup>. Esto también señala una diferencia con el tipo de iniciativas propuestas por el enfoque de cultura ciudadana, puesto que si bien dicho enfoque contempla la necesidad de generar autorregulación por parte de los individuos, hace especial énfasis en la mutua regulación (o regulación cultural) como mecanismo de control del comportamiento. La comprensión de la regulación entre individuos en relación con las normas sociales, más allá de las reglas formales que los rigen, es de la mayor importancia a la hora de intentar modificar los comportamientos, pues del aprovechamiento o la transformación de aquellas puede depender en gran medida el éxito de un cambio cultural. Emociones sociales como la vergüenza y la satisfacción que suscita el reconocimiento social suelen ser móviles determinantes, como veremos, para distintos comportamientos.

Un factor que dentro del marco de cultura ciudadana reconocemos como valioso en este tipo de iniciativas que desarrollan las empresas generalmente, es la intención de involucrar las emociones como variables que pueden motivar a los individuos a modificar los comportamientos imprudentes. Sin embargo, es claro que si el proceso informativo no va de la mano de un trabajo de cambio cultural o de movilización y *acción colectiva* en el que se involucre directamente a los actores en la modificación de comportamientos y se les proporcionen herramientas para llevarla a cabo, su impacto real puede ser muy bajo. Las campañas de comunicación informativas ayudan al proceso siempre y cuando este se base en acciones de cambio cultural y procesos de movilización orientados a armonizar los procedimientos o prácticas habituales de la gente (lo mismo que sus creencias personales) con la norma.

En otro proyecto, en el que realizamos entrevistas y observaciones en campo con trabajadores del sector eléctrico de Bogotá, pudimos detectar la misma problemática. Muchos de los entrevistados aceptaron que de vez en cuando no utilizan los elementos de protección personal (en su mayoría dicen no haber utilizado el casco en algunas ocasiones). Al preguntarles por las motivaciones para no hacerlo obtuvimos respuestas del siguiente tipo: “Lo hice porque había que hacer el trabajo rápido”, o “Lo hice porque se me quedó en otra parte y no tuve tiempo”. Sin embargo, en una

---

<sup>167</sup> En un ejercicio adelantado por el Consejo Ciudadano de Seguridad del Distrito Federal de México y Corpovisionarios en 2010 observamos la limitada efectividad de las medidas basadas simplemente en la expectativa de “concientización”: a un grupo de ciudadanos que frecuentó durante un fin de semana dos bares de la localidad de la Condesa (El Patanegra y Big Red), se le entregaron tarjetas pedagógicas con información relacionada con accidentes de tránsito y los peligros de conducir con presencia de alcohol. Se habló en cada caso con ellos durante unos minutos y se les pidió que se abstuvieran de conducir si consumían licor, o se abstuvieran de montarse en vehículos manejados por alguien en estado de ebriedad. Se les pidieron los datos (email o teléfono) y al día siguiente se les contactó para consultarles acerca de su salida el día anterior. Los resultados fueron los siguientes:

(a) Solamente el 14% de los participantes afirmaron no haber consumido alcohol debido a que habían bebido la noche anterior, estaban bajo un tratamiento médico o simplemente porque no

pregunta previa de la misma entrevista, cuando pedimos al trabajador manifestar su conocimiento y percepción de la pertinencia de la norma de seguridad que obliga al uso del casco, nos encontramos con respuestas como: “Ante todo debemos portar nuestros elementos de protección personal”, o “Por más afán que tenga no debo olvidar utilizar el casco”. Nuestra conclusión es que las mismas personas que por fuera de la situación puntual, en abstracto o *en frío*, saben cuál es la decisión acertada para garantizar su seguridad, en el momento de actuar efectivamente, o *en caliente*, aun sabiendo que no es la decisión que en un análisis racional involucra menores riesgos (y por ende trae mayores beneficios seguros) hacen lo incorrecto.

## 2. El descuento de riesgo: cómo piensa el imprudente

Tradicionalmente se ha planteado en las ciencias sociales una dicotomía entre emociones y razones. Cuando un individuo se decide por acciones que pueden traer beneficios a corto plazo pero que sacrifican beneficios mayores en el largo plazo, se considera que su decisión viene condicionada por la prevalencia de las emociones sobre las razones y, por consiguiente, sus actos se pueden ver como actos *irracionales*.<sup>168</sup> Así mismo, se piensa que las decisiones que sacrifican el beneficio inmediato por uno mayor a largo plazo son calculadas por individuos *racionales*, en el sentido de que buscan maximizar sus beneficios. Si esto fuera cierto, podría decirse entonces que la toma de decisiones *en caliente* o inminentes corresponde a un acto irracional del individuo, acto que se podría combatir con información y sanciones formales, puesto que al crear un juicio informado racional con un adecuado cálculo de beneficios, el individuo privilegiaría (o sostendría) la decisión a largo plazo.

Jon Elster ha buscado explicar algunos comportamientos de individuos utilizando una herramienta económica conocida como *descuento hiperbólico* o *altas tasas de descuento*, que para el caso de las actuaciones imprudentes denominamos *descuento de riesgo* (véase Elster, 1997, 54). Su análisis nos ha permitido ver cómo esas actuaciones aparentemente irracionales responden a otro tipo de mecanismos racionales diferentes a la maximización de beneficios. Un individuo puede conocer las normas, reconocer su pertinencia, en otros términos, tener la convicción de que seguir las normas traerá un beneficio para sí mismo y para los demás, y pese a ello incumplirlas. De manera abstracta, el descuento de riesgo opera así:

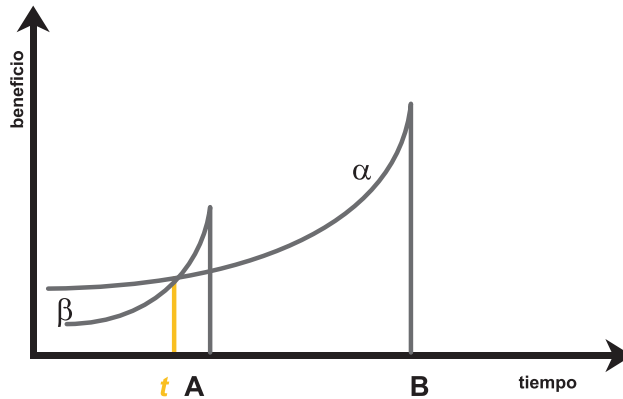
---

toman. Los hombres consumieron más alcohol que las mujeres, con una media de 3 tragos, mientras que en el caso de las mujeres este fue su máximo consumo.

(b) La mayoría de los ciudadanos fueron responsables al no conducir habiendo ingerido alcohol. Sin embargo, el 44% de ciudadanos participantes en la acción reconocieron haber abordado un vehículo cuyo conductor había bebido, lo cual es ciertamente un resultado muy alto. Parecería que las normas sociales y las prácticas culturales prevalecen con fuerza por encima de ejercicios de conscientización.

<sup>168</sup> Este problema es lo que se conoce tradicionalmente en la investigación de ética filosófica como el problema de la debilidad de la voluntad —o *akrasia*, como la llamaban los griegos—: decimos saber lo que es mejor para nosotros, pero por una cierta “debilidad” no actuamos en consecuencia.

Gráfico 6.3. Descuento de riesgo



Fuente: elaboración propia

En un tiempo B el beneficio para un individuo de tomar una decisión ( $\alpha$ ) es mayor que el beneficio que puede obtener en un tiempo más corto A si toma una decisión ( $\beta$ ). Sin embargo, en el tiempo  $t$  —que es más cercano al beneficio menor— se genera un efecto de *miopía* que no le permite ver el beneficio mayor; y que puede llevarle a tomar la decisión de beneficio a corto plazo ( $\beta$ ). Si el individuo ha analizado previamente las consecuencias de ambas decisiones, es probable que racionalmente haya concluido que la mejor alternativa es  $\alpha$ , y sin embargo toma la decisión que le trae un beneficio menor a corto plazo ( $\beta$ ).

Este tipo de actuaciones puede reconocerse en los peatones que cruzan la calle sin utilizar los puentes peatonales o los cruces de semáforo. La norma y el beneficio que trae cumplirla son conocidos por el individuo, y sin embargo opta por el comportamiento riesgoso. El beneficio mayor a largo plazo está en salvaguardar la propia vida, y el seguimiento de la norma así lo garantiza; pero la persona descuenta el riesgo, desestima su gravedad, y prefiere en muchos casos un beneficio inmediato menor como cruzar más rápido la calle.

Hay numerosos ejemplos de descuento de riesgo similares a este en otros contextos, como el de la seguridad industrial. En una medición hecha recientemente en un campo petrolero encontramos que el 25% de los trabajadores dicen que en ocasiones se justifica incumplir procedimientos de seguridad para que los demás compañeros se den cuenta de que “uno no es flojo o una niña”. De este modo, a pesar de los esfuerzos que hacen algunas empresas por promover entre sus trabajadores la decisión de suspender una operación si perciben que es insegura, es probable que ellos continúen con comportamientos imprudentes si se sienten presionados por sus colegas o sus jefes. Se puede decir que estos trabajadores descuentan el riesgo exponiendo su vida o integridad física pues prefieren obtener inmediatamente un beneficio: evitar la sanción social o laboral por parte de su superior, o bien, el rechazo por parte de sus compañeros.

Otra motivación frecuente es la orientación a resultados. En el trabajo en campo preguntamos a los trabajadores qué tan de acuerdo están con la afirmación “A veces hay que saltarse procedimientos de seguridad para cumplir con metas en el trabajo”, a lo cual cerca del 30% respondió estar *completamente de acuerdo y de acuerdo*.

A continuación analizaremos estas tres motivaciones que conducen al descuento de riesgo en el contexto de la seguridad industrial y la seguridad vial, y que son de interés para el enfoque de cultura ciudadana pues en ellas se presenta un claro conflicto entre sistemas regulatorios. Recordemos que uno de los desafíos de cultura ciudadana es lograr la “armonía” entre el sistema regulatorio legal, el cultural y el moral. Es decir, lograr que lo que ordena la norma venga respaldado por aquello que ordena la cultura o la sociedad y, a su vez, que no haya choques entre ambos sistemas regulatorios y los mecanismos individuales o morales de control del comportamiento. Una comunidad en que estos tres sistemas estén alineados será probablemente una comunidad con mayor respeto a los acuerdos establecidos y mucho más segura para todos.

Para garantizar el cumplimiento de la norma existen al menos dos opciones: maximizar el pie de fuerza de manera que haya prácticamente una autoridad (un policía de tránsito o un supervisor) para cada individuo que lo obligue a respetar los acuerdos<sup>169</sup>, o lograr que lo que dicta la moral o la cultura de los individuos esté de acuerdo con lo que exige la norma.

#### **a. Regulación perversa de la autoridad**

En 1961, después del juicio a Adolf Eichmann por los crímenes cometidos durante la Segunda Guerra Mundial, el psicólogo Stanley Milgram investigó las motivaciones que podrían llevar a algunos seres humanos a cometer atrocidades y, en particular, el poder que tienen las órdenes impartidas por la autoridad sobre los individuos para llevarlos a actuar de manera contraria a sus convicciones personales. Para ello diseñó y llevó a cabo un experimento en el cual un actor vestido como científico pedía a los participantes dar choques eléctricos cada vez más intensos a una persona ubicada en otro recinto si daba una respuesta equivocada a las preguntas que se le hacían. Los participantes no conocían el objetivo real del experimento y se les dijo que su finalidad era observar los efectos del castigo físico en el aprendizaje.

---

<sup>169</sup> *Hablar de un vigilante per cápita no es una caricatura. De hecho, como se puede ver en los capítulos 4 y 5, una de las medidas más populares entre los países con altos problemas de inseguridad es aumentar la tasa de policías por cien mil habitantes, bajo la idea de que un aumento en el pie de fuerza tendrá un impacto directo sobre el cumplimiento de las normas. El caso de Bogotá, que se analiza al final del capítulo 2, es una prueba de un proceso inverso: los índices de violencia de la ciudad corren de manera independiente, y se han reducido, de hecho, pese al déficit sostenido en el pie de fuerza. La Paz, en contraste, ha aumentado significativamente la tasa de policías y sus índices de violencia continúan en incremento.*



La persona que recibía los supuestos choques eléctricos, que era también un actor, se equivocaba a propósito en sus respuestas. Esto permitía observar la reacción del participante. Si este recapacitaba sobre la orden recibida y quería detenerse, dejar de aplicar los choques a la “víctima”, el falso científico decía frases como: “Es importante que usted continúe” o “El experimento requiere que usted continúe”.

“[...] hemos podido comprobar un nivel preocupante de obediencia a las órdenes. Con una regularidad paralizante, veíamos que las mejores personas se sometían a las exigencias de la autoridad y realizaban acciones crueles e inexorables. Personas que en su vida cotidiana son responsables y honradas quedaban reducidas por la trampa de la autoridad, por sus arreos, por el control de sus percepciones y por la aceptación, exenta de toda crítica, de la definición hecha por el experimentador de la situación que conducía a una realización de acciones inhumanas” (Milgram 1974, 119).

El experimento nos muestra cómo individuos cuyas convicciones personales usualmente les impedirían hacer daño a otro, en una situación donde una autoridad dirige sus actos desplazan su responsabilidad moral a dicha autoridad. Pareciera entonces como si en contextos jerárquicos las actuaciones individuales estuvieran menos cargadas de responsabilidad moral.

En los contextos empresariales pueden observarse casos similares; casos en los que la autoridad del jefe puede llevar a los trabajadores a cometer imprudencias por la presión. En estos casos, lo que las investigaciones de campo muestran es que la responsabilidad moral individual al cometer una imprudencia que ponga en riesgo la vida del propio individuo o la de sus compañeros se desplaza a la autoridad. Esta sería una de las justificaciones que conducen al descuento de riesgo y muestra un divorcio entre las convicciones morales del individuo —pues sabe que lo que le solicitan está mal, contraviene la norma— y lo ordenado por otro sistema regulatorio, en este caso, el cultural o social.

A lo anterior podemos agregar que, en un estado ideal de cosas, la regulación que ejerce el jefe, así como los incentivos que ofrece para guiar el comportamiento de sus trabajadores, deberían coincidir con lo establecido de manera formal por la empresa misma (la norma). Sin embargo, hemos hallado que a menudo se dan situaciones donde la regulación vertical puede ser perversa, es decir, donde el jefe pide de manera explícita o implícita a sus subordinados trasgredir normas para alcanzar objetivos. Hay desarmonía entre sistemas regulatorios porque el sistema regulatorio formal, como son las normas de seguridad establecidas por la empresa, entra en contradicción con otro generalmente de carácter informal, en este caso, las órdenes del jefe.

Estas desarmonías producen distintos problemas en el interior de las comunidades. Para el tema que nos ocupa en este capítulo, conducen a una dificultad en la predicción del comportamiento de los individuos y a aumentar las condiciones de riesgo: generan actuaciones imprudentes. Es así como aparecen comportamientos como el “atajismo”, donde el individuo, ante una motivación o regulación externa, encuentra la

forma de evadir la regla para obtener más inmediatamente beneficios como cumplir una meta o evitar ser castigado, y asume con sus actos unos costos o riesgos que en ausencia de estos factores externos probablemente no asumiría.

### ***b. El twist de la regulación cultural***

A partir de las observaciones y las entrevistas hechas en campo, hemos establecido que entre los trabajadores estudiados existe admiración por las normas y temor a la sanción formal por su incumplimiento. Es decir, pareciera que en el ámbito de la regulación formal están dadas las condiciones para no actuar de manera imprudente. Por otra parte, entre los mismos trabajadores encontramos también temor a la culpa de no actuar correctamente, tanto por ellos mismos, como ante los afectados y su familia; es decir, que a nivel de regulación moral también muestran una disposición al cumplimiento de las normas. Sin embargo, es patente que en estas comunidades se reconoce socialmente o se celebra a quien actúa imprudentemente, con lo cual, aquello que debería ser objeto de rechazo es validado de manera positiva por la cultura y, por lo tanto, la disposición al cumplimiento se ve fuertemente disminuida.

Este reconocimiento o valoración positiva de la actuación imprudente parece responder a un razonamiento según el cual comportarse de esta manera es sinónimo de que el individuo se adapta a las condiciones adversas –riesgosas–, es recursivo, o no “se vara” y es capaz de resolver autónomamente los problemas. Al mismo tiempo, hemos encontrado que en estas mismas comunidades en ocasiones se suele castigar socialmente o se rechaza a quien cumple las normas o se preocupa porque los demás lo hagan. Cuando alguien llama la atención a un compañero por estar incumpliendo alguna norma es rechazado por los otros con actitudes y frases ofensivas que buscan acusarlo de débil o cobarde. Son comunes expresiones como: “Ay, la niña”... “Ay, ¡no puede trabajar sin guantes!”.

A este mecanismo por el cual se premia lo que debería ser indeseable, la actuación imprudente, y se castiga lo que comúnmente es deseable o beneficioso, lo hemos llamado el *twist* o regulación cultural invertida. Este *twist* aumenta los factores de riesgo favorables a actuaciones imprudentes, puesto que a un trabajador que busque pertenecer a un grupo o permanecer en él, o que desee escalar a una mejor posición laboral, le resulta beneficioso a corto plazo no regular a otros y actuar imprudentemente.

En este caso hay distintos elementos culturales que hacen que los individuos descuenten o subestimen el riesgo de actuar imprudentemente. Que la comunidad de empleados valore positivamente tomar riesgos y la intrepidez del individuo lleva a que criterios racionales que se reconocen como válidos para proteger la vida y la integridad de las personas sean ignorados. Aquello que el individuo *en frío* reconoce como válido, en el momento de ir a la acción deja de serlo porque piensa que los demás esperan que sea intrépido, astuto y, en efecto, cuando lo hace recibe aprobación por parte de ellos.

Teniendo en cuenta este modelo de funcionamiento de las normas sociales, es muy probable que ese mismo individuo respete las normas de seguridad si considera que los demás esperan que se comporte prudentemente y celebrarán luego que así lo haga.

Esta experiencia nos permite ver la existencia de normas sociales que valoran positivamente la relación con el riesgo o la violación de las normas<sup>170</sup>. Extrapolando lo aprendido aquí a otras situaciones relacionadas con la seguridad, podemos entender los resultados obtenidos en las encuestas realizadas a jóvenes pandilleros pertenecientes a bandas en la ciudad de Medellín (capítulo 3). Observamos allí una situación un tanto desconcertante, en la cual, quienes se encuentran en conflicto flagrante con la ley son quienes más temor dicen tenerle a las sanciones legales. No obstante, su temor por la ley no alcanza para disuadirlos de la comisión de delitos. Recogiendo el concepto de descuento de riesgo y el *twist* de la regulación social, comprendemos que en estos jóvenes transgresores el mismo hecho de ponerse en riesgo y violar la ley puede ser objeto de reconocimiento social y estatus frente a sus compañeros y amigas.

En ese orden de ideas, si no se producen transformaciones en los mecanismos de regulación y reconocimiento social, por más que se aumente la capacidad de sanción en una comunidad, o por más que se realicen ejercicios de información (comunicación con campañas), no necesariamente se logrará percibir cambios sustantivos en los comportamientos. El objeto de la intervención de comportamientos es, pues, fundamentalmente la cultura, entendida como el espacio de las normas sociales y la regulación interpersonal.

### **c. La orientación a resultados**

Otro motivo para el incumplimiento de normas de seguridad que encontramos en el trabajo de investigación realizado en las empresas es la urgencia de cumplir con metas o resultados. La llamada *orientación al logro* o *a resultados* consiste en una forma de trabajo que hace particular énfasis en la consecución de objetivos, llegando incluso a validar a veces explícitamente el incumplimiento de ciertas normas para alcanzar lo que uno se ha propuesto. Este parece ser un comportamiento particularmente frecuente entre directivos o jefes, es decir, personas que son fuertemente evaluadas por su desempeño productivo y a quienes suelen ofrecérsele incluso incentivos económicos por los logros alcanzados, o penalizaciones salariales por el incumplimiento de metas.

Aquí encontramos otro divorcio entre sistemas regulatorios: el uno (la norma) obliga al cumplimiento de las reglas de seguridad, y el otro, si bien no promueve su incumplimiento directamente, genera tensiones que pueden considerarse condiciones de riesgo para actuaciones imprudentes. Con tal de alcanzar las metas trazadas o el reconocimiento y el ascenso laboral, el individuo puede desestimar los riesgos que implican determinadas decisiones, e incluso habituarse y convertir en una práctica laboral (en una costumbre) esos comportamientos imprudentes.

---

<sup>170</sup> Normas sociales y legales.

### 3. Ligaduras previas: mecanismos para evitar comportamientos imprudentes

Teniendo en cuenta el modelo de descuento de riesgo —donde optar por un menor beneficio y sacrificar una opción de mayor rendimiento es considerado un acto racional— es probable que la decisión de un individuo de actuar imprudentemente pueda modificarse. Si es capaz de reconocer de antemano que puede tomar las decisiones equivocadas al estar bajo ciertas presiones como las ya vistas, quizá sea posible prevenir su imprudencia. Un posible mecanismo de defensa contra la propia *debilidad de la voluntad* sería la construcción de ataduras previas (Elster, 1997). Las *ataaduras previas* serían “recordatorios”, acuerdos o compromisos hechos *en frío*, es decir cuando los individuos pueden hacer un cálculo de beneficios más sopesado.

Esto quiere decir que un individuo puede anticiparse racionalmente a que en el tiempo  $t$  podría tomar una decisión miope, y puede *atarse previamente* para evitar tomar la decisión equivocada cuando la acción se haga inminente. Esto coincide con la idea antes expuesta de seguridad ciudadana, puesto que no considera al infractor como un individuo distinto a los “buenos” y que actúa irracionalmente ante ciertas situaciones, sino como alguien que puede actuar imprudentemente pero que es consciente de esto y es capaz racionalmente de adoptar una acción preventiva sobre sus posibles comportamientos imprudentes futuros.

Existen numerosos ejemplos de ligaduras previas. Recientemente, por ejemplo, algunos proveedores de correo electrónico comenzaron a prestar a sus usuarios un “servicio” de ligaduras previas para evitar que envíen correos de los que puedan arrepentirse después. El servidor ofrece al usuario la posibilidad de instalar una aplicación que le obliga a resolver una operación matemática correctamente para que el correo pueda ser enviado. Esto con el propósito de que el usuario en un momento impulsivo pueda hacer un alto y “enfriar” su juicio, y evite así cometer una imprudencia como mandar un mensaje inconveniente o del que después se arrepentiría.

Vemos aquí una auto-ligadura, que cabe dentro de la idea de *autorregulación*, entendida también por cultura ciudadana como un comportamiento deseable. Sin embargo, es posible plantear como intervención de cultura ciudadana una construcción colectiva, con los actores implicados, de dichas ataduras previas; como especie de reglas de juego en las cuales los participantes se comprometen a cumplir o a imponer una penitencia a quien incumpla. De esta manera, la misma regulación social sirve de garante para el cumplimiento de un acuerdo construido sobre bases racionales y que reconoce el valor de la norma sobre otras justificaciones que puedan surgir en el contexto para incumplirla.

Las motivaciones para descontar el riesgo varían de un contexto a otro y a veces de persona a persona. Por tanto, la construcción de las ataduras previas debe involucrar directamente a los actores de las posibles infracciones. De no involucrarlos, su diseño institucional debe darse al menos a partir de un estudio contextual minucioso de

las motivaciones y regulaciones que operan en los distintos escenarios. De ahí que las políticas públicas que incluyan mecanismos como estos deban construirse colectivamente dentro de una comunidad en la que se identifique una problemática; solo de esta manera será posible brindar mecanismos a los ciudadanos que respondan apropiadamente o inhiban sus motivaciones para descontar el riesgo.

Al buscar reducir accidentes de trabajo que tengan que ver con descuento del riesgo por parte de los trabajadores, lo que hemos hallado es que es necesario propiciar la construcción colectiva de mecanismos de ataduras previas que ayuden a actuar de manera prudente ante presiones. Corpovisionarios trabaja actualmente en la creación y construcción de estos mecanismos en los proyectos de reducción de la accidentalidad laboral, y si bien la implementación de acciones aún no ha comenzado, probablemente este acercamiento teórico permitirá obtener resultados sostenibles.

Las anteriores reflexiones pueden tenerse en cuenta para abordar al menos dos problemas de accidentalidad que se presentan en varias ciudades de América Latina: los accidentes de tránsito ocasionados por el consumo de alcohol y la alta presencia de peatones entre las muertes producidas por accidentes de tránsito.

#### a. Consumo de alcohol

Este es uno de los principales factores de riesgo para la ocurrencia de accidentes de tránsito, según la OMS, junto con el exceso de velocidad.

**Cuadro 6.2. Muertes en accidentes de tránsito con presencia de alcohol en La Paz, Monterrey y Quito**

Ciudad	Accidentes de tránsito 2008		Accidentes de tránsito 2009	
	Total de casos / muertes	Muertes en casos con algún nivel de alcohol	Total de casos / muertes	Muertes en casos con algún nivel de alcohol
La Paz	2.670*	52%	5.802*	52%
Quito	401	9%	405	1%
Monterrey	79	13%	74	12%

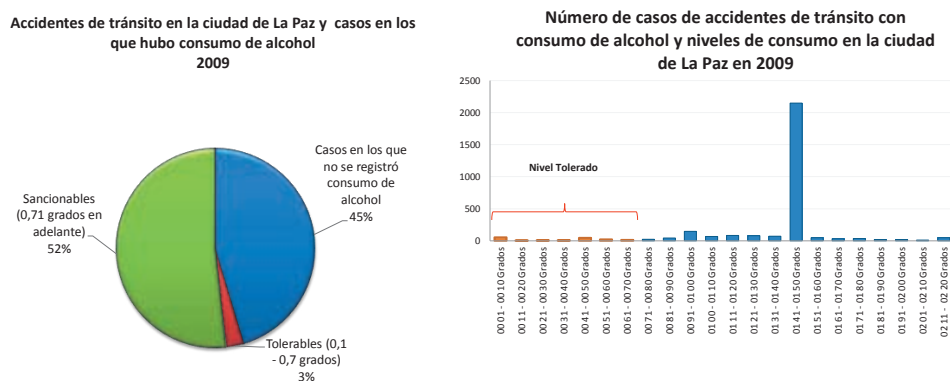
\* El número total de casos en La Paz incluye aquellos en que no hubo ni lesiones ni muertes.

Fuentes: análisis de Corpovisionarios con base en datos suministrados por la OMSC, Quito, el Organismo Operativo de Tránsito de La Paz y la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León.

Según la información sobre consumo de alcohol en La Paz, en 2008 el número de casos en los que se excedió el nivel máximo de consumo de alcohol (0,7 gr/lt), fue 15 veces el número de casos en que se consumió en niveles tolerados, proporción que aumentó en 2009 hasta unas 19 veces. En esa ciudad solo cuatro de cada diez accidentes de tránsito estaban libres de consumo de alcohol, y en el 99% de los casos fueron

hombres quienes registraron consumo, o consumo excesivo, de bebidas alcohólicas (seis de diez consumieron alcohol).

**Gráfico 6.4. Accidentes de tránsito en La Paz en presencia de alcohol y niveles de consumo, 2009**



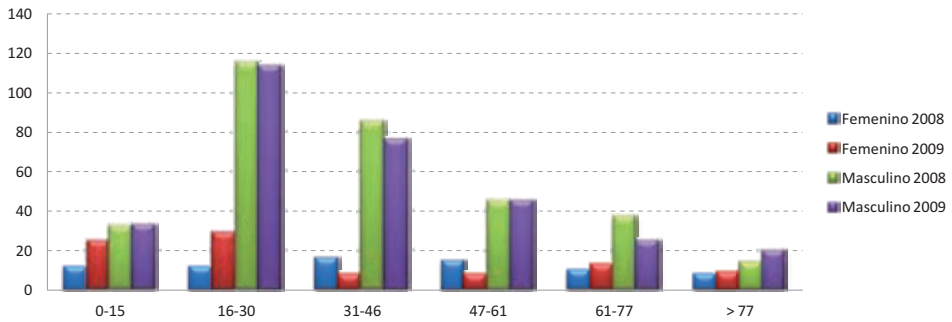
Fuente: Organismo Operativo de Tránsito, La Paz.

Según la ECC, el 18% de las personas encuestadas en La Paz reportan haberse movilizado durante la semana anterior a la aplicación de la encuesta en un vehículo conducido por alguien en estado de embriaguez. Este porcentaje supera al promedio de las ciudades en que se ha aplicado la encuesta en más del doble, y muestra una situación alarmante teniendo en cuenta las altas cifras de accidentalidad vial por consumo de alcohol que revela el OOT. Podemos ver cómo el consumo de alcohol, en particular en la población masculina, representa para las tres ciudades mencionadas, y en especial para La Paz, un factor de riesgo particularmente alto.

### **b. Participación de peatones en muertes en accidentes de tránsito**

Los accidentes de tránsito producen la mayor cantidad de muertes por causas externas en Quito. Si analizamos en más detalle las características de dichos accidentes, encontramos que entre 2005 y 2009 se registró un total de 2.061 casos. Las principales víctimas históricamente han sido los hombres (en 2009 el 77% -313 casos-), y todo el periodo evaluado muestra que anualmente cerca de ocho de cada diez decesos corresponden al sexo masculino. De igual modo, en el 33% del total de registros históricos (689 casos), las víctimas se encontraban en el rango de 16 a 30 años, tendencia que se mantiene en el año 2009 tanto para hombres (114 casos) como para mujeres (29 casos). En este mismo año, el segundo rango más afectado entre los hombres es el de 31 a 46 años, caso inverso al de las mujeres, entre las cuales las más afectadas son las más jóvenes (0 a 15 años). Por lo tanto, los individuos más afectados se encuentran en la población joven.

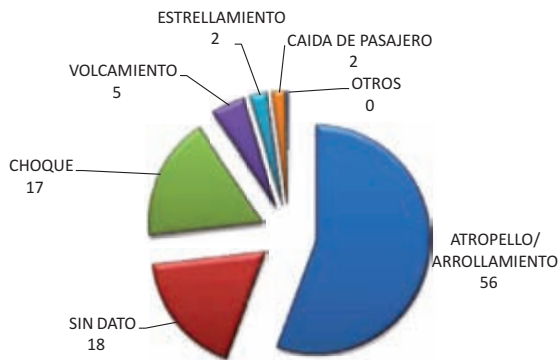
**Gráfico 6.5. Muertes en accidentes de tránsito en Quito según sexo y rango de edad, 2008-2009**



Fuente: OMSC (2009)

La principal circunstancia en la que se producen las muertes por accidente de tránsito es el *arrollamiento o atropellamiento*. Entre 2005 y 2009 murieron 1.146 peatones, víctimas del 56% de los casos (2.061), y entre ellas los hombres son mayoría. Solo en 2009 murieron 238 personas de este modo, con lo que el *atropellamiento* reunió el 59% de los casos; y de este total de muertes, el 74% (176) eran de sexo masculino, principalmente en edades de 16 a 30 años.

**Gráfico 6.6. Causas de muerte en accidentes de tránsito en Quito, 2005-2009 (Porcentajes)**



Fuente: OMSC (2009)

Claramente, el *arrollamiento* de peatones es el principal problema de accidentalidad vial en Quito. En las entrevistas en profundidad realizadas para el diagnóstico de esta ciudad, los funcionarios de la administración local y la Policía Nacional reconocieron que este es uno de los principales problemas en movilidad y salud pública, y declararon como necesidad urgente establecer una mejor planeación distrital respecto al espacio público, de modo que atienda a las necesidades de los usuarios o peatones. La propia administración es

consciente de que la ciudad ha sido planeada fundamentalmente para favorecer la movilización de automotores, dejando en seria desventaja a quienes transitan a pie o en bicicleta: “[...] paulatinamente las vías se están ya adecuando a las necesidades del peatón, fueron construidas, diseñadas y señalizadas únicamente para la necesidad del vehículo. En muchas partes usted no encuentra cruces peatonales, no existe la seguridad para las personas de movilidad reducida [...] Paulatinamente se han ido incorporando normas y se han ido acoplado muy despacio, [...] el diseño vial fue exclusivamente para los automóviles” (testimonio del mayor Jorge Cevallos de la Policía Nacional de Quito, 20 de abril de 2010, Quito).

Así mismo, señalan que es poco o muy limitado el uso de los puentes peatonales, debido principalmente a las características de construcción, que no permiten o dificultan el acceso peatonal de ciertos grupos poblacionales como los discapacitados o los adultos mayores: “Hay ciertos mitos que no contribuyen a solucionar el problema. Uno de ellos es el tema de los puentes peatonales: en Quito hay muchos, pero la gran mayoría de los puentes peatonales no son utilizados por la gente, y no son utilizados porque lo que introducen más que un elemento de seguridad, es un elemento de inseguridad de tener que subir tantas gradas para cruzar la calle. Y porque además es un elemento excluyente, porque precisamente los *guaguas*, los ancianos, los enfermos, las mujeres con paquetes o las mujeres encintas, son los que no pueden subir. Entonces todo el mundo pide un puente peatonal, se construye un puente peatonal y a la larga la utilización es absolutamente restringida. Yo diría que es cuestión de rediseñar la relación del peatón en el tráfico, es un problema de carácter conceptual, de carácter ideológico, incluso de voluntad.” (testimonio del Carlos Páez secretario de Movilidad de Quito, 20 abril 2010).

Según estudios de la Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte (Emsat), la subutilización de los puentes peatonales se debe a cuestiones tales como la altura y el número considerable de gradas, la mala construcción y la poca accesibilidad para las personas con discapacidad. Por otro lado, la Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (Emmop) en 2009 reconoció que tan solo cinco puentes en la ciudad contaban con rampas de acceso.<sup>171</sup>

Con respecto a este tema, si bien habría que discutir las condiciones de la infraestructura, es de suma importancia realizar acciones como la construcción de ataduras previas, que eviten que los individuos descuenten el riesgo y pongan en peligro sus vidas. En el caso de los peatones, por ejemplo, puede pasar que un individuo esté dispuesto a caminar hasta el cruce peatonal para no poner en riesgo su vida aunque esto le implique invertir más tiempo, y que lo haga de esa manera cuando transita solo. Sin embargo, es probable que si

---

<sup>171</sup> “En la ciudad existen 98 pasos peatonales, según los datos de la Empresa Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas (Emmop). De ellos, cinco tienen una rampa de acceso. Se hallan en Miravalle, la Estación Norte del Trolebús, el parque Isla Tortuga, San Roque y en el redondel de Los Adolescentes. Los datos de la Emmop evidencian que no hay adecuados cruces peatonales a desnivel para personas con discapacidad y de la tercera edad” (Nota de prensa, El Comercio, 2009).

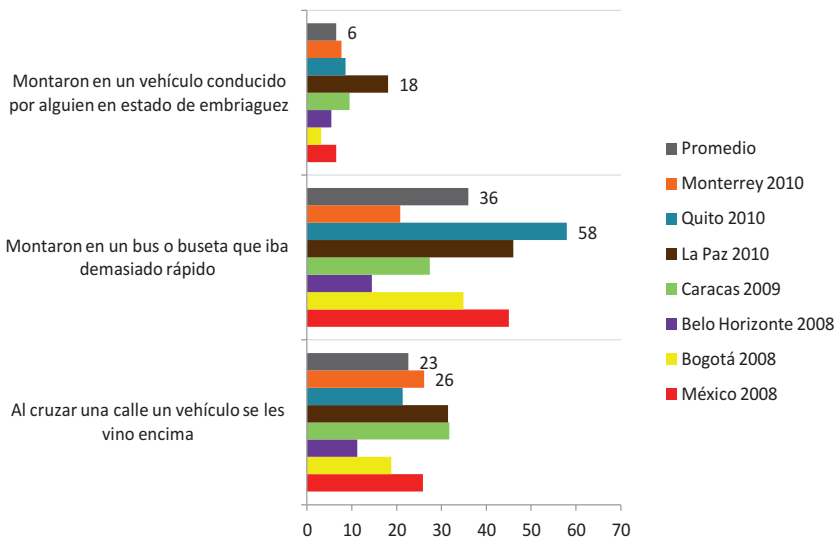


transita con un grupo o ve que los demás ciudadanos no cumplen la norma, prefiera atravesar por el camino más corto, descontando el riesgo porque cree que los demás esperan que lo haga de esa manera. Si se propusiera un mecanismo de mutua regulación concertado con la ciudadanía mediante el cual sancionar a este tipo de infractor —y recordarle los altos riesgos en que incurre al pasar por un sitio prohibido—, o bien un mecanismo de reconocimiento del buen comportamiento, como en su momento lo fueron las tarjetas ciudadanas implementadas en Bogotá, es posible que aumente su disposición a cumplir la norma, ya sea por vergüenza hacia los otros que sí cumplen o que en potencia pueden sancionarlo, o por el placer de ser reconocido por su prudencia.

**Algunos resultados de la ECC relevantes para la seguridad vial**

Al investigar sobre los hábitos, actitudes y creencias de los ciudadanos, la ECC muestra una serie de problemáticas susceptibles de cambio y proporciona herramientas de análisis para la realización de diagnósticos interesantes para los gobiernos locales. A continuación se analizan algunos aspectos importantes del indicador de movilidad.

**Gráfico 6.7. Tres situaciones riesgosas vividas durante la semana pasada según ECC, ciudades seleccionadas de América Latina**  
(Porcentajes)

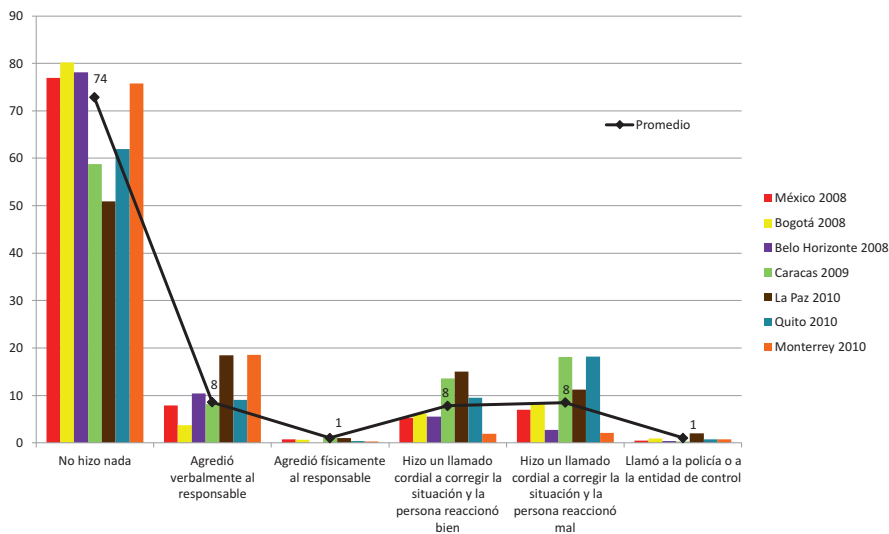


Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

En la encuesta se mide la disposición de las personas para regular a los demás y para dejarse regular; es decir, se mide el porcentaje de control social y corresponsabilidad entre desconocidos. Como se muestra en los gráficos 6.8 y 6.9, la mayoría de personas encuestadas en las diferentes ciudades no hace nada frente a situaciones de exceso de velocidad en el transporte, o cuando son transportados en un vehículo conducido por alguien en estado de embriaguez (cuando podemos suponer que su propia vida está en juego), entre otros casos contemplados en la encuesta. Sin embargo, aun siendo

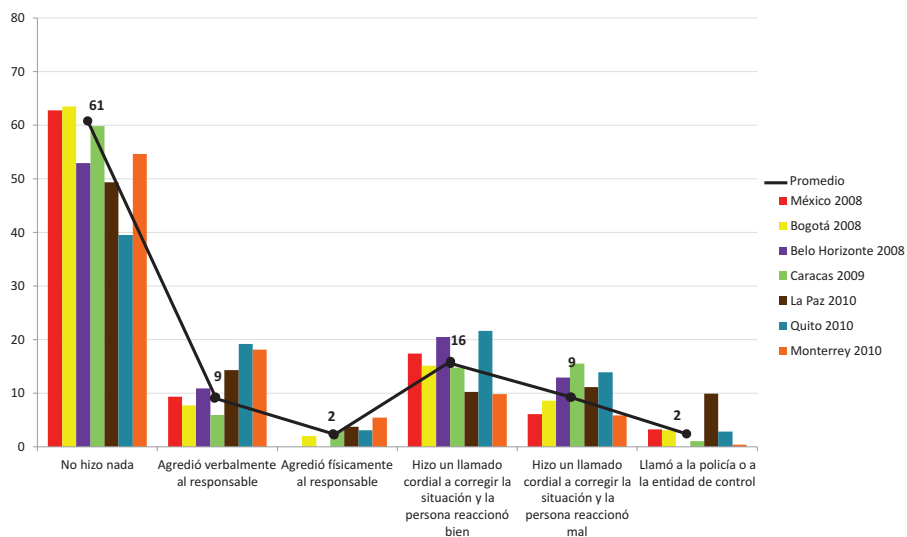
alto el porcentaje de personas que no hace nada, hay un porcentaje significativo de personas que hace un llamado agresivo (agreden verbalmente al responsable).

**Gráfico 6.8. Reacciones ante el exceso de velocidad en un bus según la ECC en ciudades seleccionadas de América Latina**  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de Corpovisionarios.

**Gráfico 6.9. Reacciones ante el hecho de viajar en un vehículo con conductor ebrio según la ECC, ciudades seleccionadas de América Latina**  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de Corpovisionarios

En esta situación específica hay mayor disposición que en las otras a llamar la atención de manera cordial, y la respuesta es comparativamente buena. Sin embargo, la situación ideal sería que todos los ciudadanos estén dispuestos a regular a los demás cuando conducen en estado de embriaguez. Así mismo, en la medida en que la regulación entre ciudadanos sea fuerte, la vergüenza o el sentimiento de culpa pueden ejercer un papel importante para la siguiente vez.

Un ejemplo de acciones orientadas a controlar el factor de riesgo representado por el consumo de alcohol son los programas de *conductor elegido* y *entregue las llaves*, que se llevaron a cabo por el Fondo de Prevención Vial en el año 2001 en Bogotá con el fin de reducir accidentes de tránsito relacionados con el consumo de alcohol. Si bien se realizó una campaña informativa, el diseño base de las estrategias no se enfocaba en la divulgación de la norma o de buenas prácticas; antes bien, este partía de la construcción de mecanismos de *ataaduras previas*. Se creó una estrategia que buscaba generar en estado de sobriedad una serie ligaduras previas en los ciudadanos. En las horas en que se iniciaba la vida nocturna los días viernes y sábados se abordaba a los ciudadanos en los sitios de estacionamiento, y en la conversación se los llevaba a reconocer que no es prudente conducir en estado de embriaguez, y a admitir que podrían actuar imprudentemente una vez hubieran ingerido alcohol. Para evitar esta “debilidad” se los invitaba a entregar sus llaves antes de tomar, o se escogía colectivamente a un conductor dentro del grupo que se comprometía a no tomar alcohol para poder conducir. La estrategia se divulgó por diferentes medios de comunicación y a ella se sumaron los dueños de los establecimientos, que motivaban a los grupos de personas a escoger a alguien que no tomara para conducir de modo seguro al final de la noche.

Las cifras y los resultados cualitativos en cuanto a las muertes accidentales analizados en este capítulo nos permiten concluir que no necesariamente incrementar las sanciones y la presencia de la autoridad lleva a la reducción de comportamientos imprudentes, como lo supone la forma tradicional de abordar la problemática del incumplimiento de normas. Por otra parte, las campañas de comunicación totalmente desligadas de procesos de regulación social no son efectivas pues la ocurrencia de comportamientos riesgosos o punibles está lejos de ser un problema cognitivo (es decir “de mero raciocino o información”). Por otra parte, el trabajo con las empresas nos ha permitido ahondar en el conocimiento de las diferentes motivaciones que tienen los individuos para actuar imprudentemente cuando su entorno cultural valida este tipo de comportamientos. En este orden de ideas, si se quiere pensar en un enfoque de seguridad industrial en el que se reduzcan los comportamientos imprudentes, es necesario conocer los mecanismos de regulación social que operan entre trabajadores, para armonizarlos con las necesidades y reglas de la empresa en temas como la prevención de los accidentes laborales.

162 Por otra parte, los datos de accidentalidad vial analizados nos permiten ver que el consumo de alcohol y la imprudencia de los peatones ocasionan la mayoría de accidentes de tránsito en algunas ciudades latinoamericanas. Nuestra hipótesis es que estos comportamientos inseguros obedecen a descuentos de riesgo que encuentran su justifica-

ción en formas de *twist* de la regulación cultural, como el identificado en la seguridad industrial, en donde se rechaza a quien desee cumplir las normas y se premia a quien muestre capacidad de incumplirlas. Por ejemplo el hecho de considerar “bobos” a quienes utilizan el puente peatonal, esperan al semáforo peatonal en verde o van hasta la cebra para cruzar una calle, sería una forma de desacreditar al cumplidor y celebrar la imprudencia. Como en el caso de los comportamientos imprudentes en el contexto de la seguridad industrial, consideramos que estas conductas pueden modificarse si se construyen mecanismos de ligaduras previas y nuevas formas de regulación social. Por supuesto, para validar estas posibles aplicaciones, hace falta realizar en cada contexto y para cada comportamiento problemático o inseguro un cuidadoso trabajo de campo.

## Referencias

- Acero, Hugo. 2002. “Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana”. Disponible en: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/gobiernoslocales.pdf>
- Corpovisionarios. 2010. *Investigación etnográfica con trabajadores de energía térmica e hidráulica*. Bogotá: informe inédito presentado a Codensa.
- Corpovisionarios. 2010. *Investigación con trabajadores del sector de petróleos en el proyecto La Cira-Infantas (Ecopetrol-OXY)*. Bogotá: informe inédito presentado a Occidental Andina de Colombia.
- El Comercio*. 2009. “Puentes peatonales, sin rampas”, en: *Elcomercio.com*, 11 de junio. Disponible en: <http://www.elcomercio.com/Generales/Solo-Texto.aspx?gn3articleID=182714>
- Elster, Jon. 1997. *Economics*. Barcelona: Ed. Gedisa.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). *Forensis, Datos para la Vida*. Bogotá. 2005-2009.
- Milgram, Stanley. 1974. *Obedience to Authority; An Experimental View*. London: HarperCollins.
- Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito. 2009. Tabla de muertes accidentales, período 2005 a 2009.



# Capítulo 7

## **Sin celos sí hay amor Una experiencia latinoamericana para desactivar la violencia intrafamiliar**

Por Alejandra Ariza y Giancarlo Chiappe<sup>172</sup>

*"Las peleas constantes debido a los celos fue la segunda causa más frecuente mencionada por agresores para matar a sus parejas en el Distrito Federal, según revela el Fiscal Central de Investigación para Homicidios de la Procuraduría General de Justicia del D.F., Alfredo Díaz Escobar".  
(Nota de prensa, Jornada Unam, 2010)*

Durante el segundo semestre de 2009 se realizó la Encuesta de Cultura Ciudadana (ECC) en Barrancabermeja, ciudad del departamento de Santander en Colombia. Sobre la base del diagnóstico realizado a partir de la encuesta, de 17 talleres con ciudadanos y de un evento con participación escolar (para una muestra de 6.992 personas en total), se identificó el maltrato hacia mujeres, niños y niñas como uno de los principales comportamientos problemáticos para la convivencia ciudadana, y la propia ciudadanía llegó a la conclusión de que ese era el tema de cultura ciudadana más urgente de trabajar. A partir de allí se adelantó una investigación en profundidad y se halló, en efecto, una crítica situación de violencia intrafamiliar en esa ciudad, particularmente concentrada en la violencia de pareja, con los celos como principal motivación y la mujer como principal víctima. En el año 2010 se puso en marcha una estrategia de intervención en cultura ciudadana orientada a desactivar este tipo de violencia en la ciudad.

Al hacer un análisis comparativo de los resultados de la ECC en lo pertinente al tema de violencia intrafamiliar en las ocho ciudades latinoamericanas comprendidas en el proyecto con el BID, así como de algunas fuentes secundarias disponibles, identificamos un patrón asociado a los comportamientos ciudadanos relacionados con el maltrato de mujeres y niños en las ciudades evaluadas. Esto, sumado a algunas condiciones socioculturales comunes en la región, nos permitió pronosticar que un proceso similar de investigación, desactivación y prevención de la violencia a partir del enfoque de cultura ciudadana tendría alta probabilidad de recibir una buena acogida por parte de la ciudadanía de distintas ciudades de América Latina y presentar un impacto positivo.

---

<sup>172</sup> Agradecemos el apoyo de Francisco Pérez, investigador de la Corporación, en el análisis de las cifras para las ciudades latinoamericanas contempladas en este capítulo.

En este capítulo, pues, se presenta de forma detallada y a manera de estudio de caso lo que denominamos una intervención de cultura ciudadana, definida por cuatro criterios centrales: 1. Diseño de acciones sobre la base de un diagnóstico que permita reconocer con información objetiva y precisa determinadas motivaciones, comportamientos y actitudes riesgosas; 2. Un ejercicio de intervención sistemático, focalizado y con miras a institucionalizarse en programas y políticas públicas, que se concentre en un solo comportamiento específico de alto riesgo (la violencia de pareja motivada por celos); 3. Un proceso de monitoreo medible con indicadores objetivos en su impacto y evolución que se retroalimente con la ciudadanía; y por último, 4. Mecanismos de regulación y control social que permitan incorporar normas sociales en las dinámicas de interacción social que converjan dentro de la problemática identificada (la violencia intrafamiliar), así como rechazar colectivamente los comportamientos, creencias y actitudes riesgosas diagnosticadas.

En primer lugar, presentaremos el análisis comparativo entre las ocho ciudades latinoamericanas bajo estudio mencionado antes, examinando en detalle el caso de Barrancabermeja en cuanto al tema de la violencia intrafamiliar, con revisión de las fuentes secundarias disponibles. En la segunda parte presentaremos en detalle la experiencia de intervención en cultura ciudadana en Barrancabermeja y los resultados obtenidos hasta la fecha.

## **I. Comportamiento ante situaciones de violencia intrafamiliar en las ciudades de América Latina estudiadas**

El análisis comparativo de los resultados de la ECC en las ocho ciudades estudiadas en el proyecto con el BID (Bogotá, Medellín, Belo Horizonte, Monterrey, México DF, La Paz, Caracas y Quito), así como el examen del caso particular de Barrancabermeja, permiten enfocar y analizar puntualmente las reacciones hipotéticas de los ciudadanos frente a la violencia de pareja contra la mujer, y frente a la violencia intrafamiliar contra niños y niñas. Dichos aspectos son evaluados por las preguntas 31 y 32 de la encuesta.

### ***Violencia de pareja contra la mujer***

La pregunta 31 de la ECC evalúa las formas de regulación y las reacciones frente a situaciones de violencia de pareja contra la mujer en el ámbito familiar. A continuación se presenta el análisis de esta pregunta para el conjunto de las ciudades bajo estudio. El enunciado de la pregunta es: *Si usted observa a su vecino dando una golpiza a la esposa, usted: a) interviene para detener la agresión, b) llama a alguna autoridad, c) prefiere no meterse y no hace nada.*

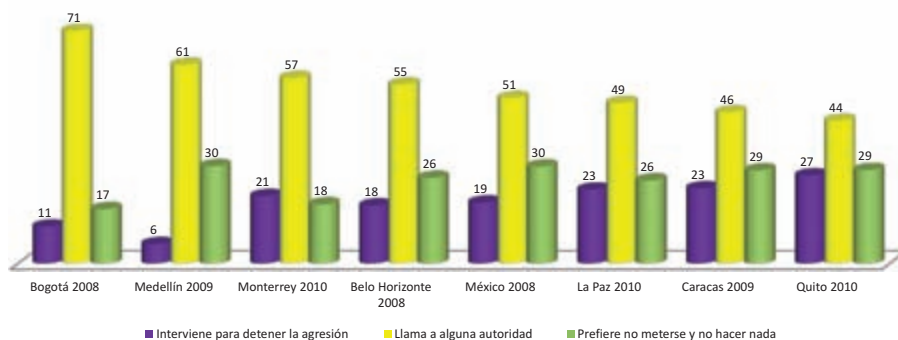
Las dos primeras opciones de respuesta (a y b) muestran claramente que el encuestado que las elige no es indiferente ante la situación, pero la primera privilegia la intervención directa, en la cual se regula a quien tiene un comportamiento indeseable mediante la mutua regulación, esto es, el uso de mecanismos de regulación del comportamiento que los ciudadanos ponen en acción como pares (sin involucrar a auto-

ridades estatales ni regirse necesariamente por procedimientos legales). Es claro que quien responde positivamente a esta opción no afirma que intervendría de manera violenta necesariamente, pero sí que estaría dispuesto a asumir un riesgo o un costo personal al optar por resolver de forma directa una situación que desaprueba<sup>173</sup>. La opción b señala también que el ciudadano no es indiferente ante el maltrato a las mujeres, pero prefiere la *regulación legal* como mecanismo para detener la agresión. La opción c, en cambio, representa una actitud de indiferencia absoluta.

Los resultados obtenidos con esta pregunta ponen en evidencia que en todas las ciudades evaluadas la reacción más frecuente frente a la violencia de pareja contra la mujer es la de llamar a alguna autoridad (con una diferencia porcentual significativa con respecto a las otras opciones). La segunda reacción más frecuente es no intervenir; y la tercera es intervenir directamente. Se exceptúa Monterrey, por una diferencia mínima, pues allí la segunda opción es intervenir directamente, y la tercera es *prefiere no meterse y no hacer nada*.

**Gráfico 7.1. Reacciones frente a la violencia de pareja contra la mujer según ECC, ciudades de América Latina seleccionadas**  
(Porcentajes)

**Si usted observa a su vecino dando una golpiza a la esposa usted:**



Fuente: análisis de Corpovisionarios

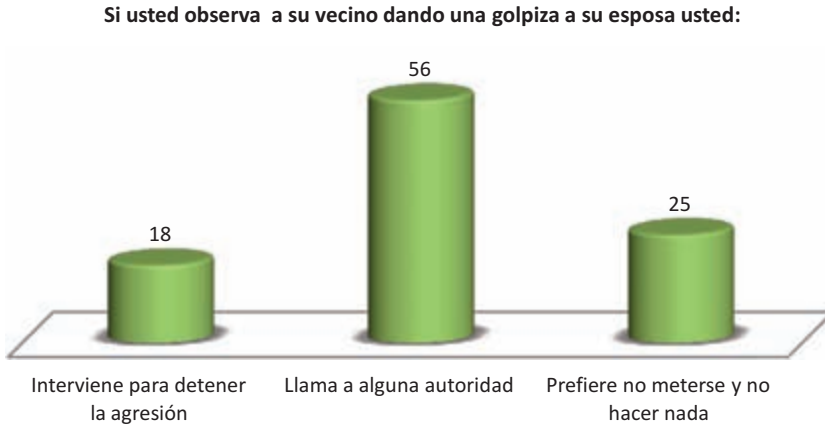
Como puede verse en el gráfico 7.1, las ciudades que presentan los porcentajes más elevados en la reacción de *llamar a la autoridad* son Bogotá (71%), Medellín (61%) y Monterrey (57%), siendo Quito la que presenta un porcentaje más bajo, con 27

<sup>173</sup> Siguiendo los desarrollos de Daniel Kahneman, la respuesta afirmativa en esta opción puede ejemplificar un comportamiento altruista, esto es, las personas elegirían intervenir directamente por solidaridad, pese a que este comportamiento no les genera ningún beneficio; por el contrario, podría generar eventualmente costos. No obstante, este tipo de respuesta también podría ser un indicador problemático de toma de la justicia por mano propia.



puntos menos que Bogotá. Los porcentajes más altos en la respuesta de *no hacer nada* son los de México (30%) y Medellín (30%), con Bogotá como la ciudad menos dada a la indiferencia (17%), seguida de Monterrey (18%). En términos del promedio de las ciudades latinoamericanas medidas, esta tendencia se expresa como lo muestra el gráfico 7.2.

**Gráfico 7.2. Reacciones frente a la violencia de pareja según ECC, promedio de ciudades de América Latina seleccionadas**  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

El promedio de las ciudades en cuanto a esta pregunta señala que la mitad de los latinoamericanos mayores de 14 años de estas ciudades prefieren llamar a la autoridad cuando presencian que una mujer es agredida por su pareja. Es interesante anotar que esta alta tendencia a regular llamando a la autoridad, acompañada de la baja tendencia a la intervención directa (18%) es un fenómeno colombiano (casos de Bogotá y Medellín)<sup>174</sup>, mientras que las demás ciudades presentan mayor tendencia a la intervención directa y menor disposición regular acudiendo a la autoridad (ver gráfico 7.1).

La ECC permite desagregar los resultados por edad, género y estrato socioeconómico. Al analizar los resultados de la pregunta 31 según esas variables para el

<sup>174</sup> La baja tendencia a la intervención directa (11% en Bogotá, 7% en Barrancabermeja, y 6% en Medellín), puede explicarse en el caso de las últimas dos ciudades por la presencia de actores violentos, factor altamente disuasivo de la confrontación de agresores dado el riesgo que entraña para el ciudadano que regula (en términos de lo explicado en el capítulo 6, es un factor que lleva al ciudadano a hacer un menor descuento de riesgo, y por lo tanto, a evitar intervenir directamente). En el caso de Bogotá, la explicación apunta más bien al desarrollo creciente de la cultura ciudadana, esto es, la abstención de intervenir no obedecería al miedo hacia los actores amados sino a la auto-regulación y

promedio de las ciudades, vemos que el recurso a la autoridad como primera alternativa es robusto en todas ellas, para las diferentes edades, en ambos géneros y también en todos los estratos socioeconómicos: siempre reporta un porcentaje superior al 50%. No obstante, hemos encontrado que esta tendencia cae marginalmente entre los latinoamericanos de dichas ciudades mayores de cincuenta años y en el estrato socioeconómico bajo, y que en ambos casos eleva la indiferencia. Adicionalmente, se ve que los hombres tienden a intervenir directamente algo más que las mujeres (diferencia de 6 puntos porcentuales), y estas tienden a acudir a la autoridad marginalmente más que los hombres (diferencia de 7 puntos).

La intervención directa se comporta de forma similar en todos los rangos etarios y estratos, donde obtiene, en promedio, cerca de un 25%. Además, es claro que el 75% de los encuestados dice aplicar algún tipo de regulación frente a este tipo de maltrato, bien sea directamente o a través de la autoridad. Lo cierto es que uno de cada cuatro ciudadanos de este grupo de ciudades mayor de 14 años es indiferente. Llama la atención que el porcentaje de indiferencia sea el mismo en hombres y mujeres (25%), lo cual puede explicarse por una aceptación y justificación cultural del maltrato hacia la mujer en el marco de referentes machistas cultivados desde antaño. Estos referentes están relacionados probablemente con la defensa del honor, tema recurrente en la cultura popular e incluso a nivel jurídico y penal<sup>175</sup> que retomaremos más adelante.

### **Reacciones de las ciudades latinoamericanas estudiadas frente a la violencia intrafamiliar contra niños y niñas**

La pregunta 32 de la ECC indaga por la disposición a regular y los niveles de indiferencia ante un evento de violencia intrafamiliar en que un padre o madre da una golpiza a su hijo o hija —especificando que no sea familiar del encuestado—: *Si usted observa a su vecino(a) golpeando a su hijo, usted: a) interviene para detener la agresión, b) llama a alguna autoridad, c) prefiere no meterse y no hace nada.*

Al promediar las respuestas afirmativas en las tres opciones en las 8 ciudades, podemos decir que se acude más a la autoridad (52%); en segundo lugar se hace intervención directa (25%), y en tercer lugar se opta por no hacer nada (21,41%).

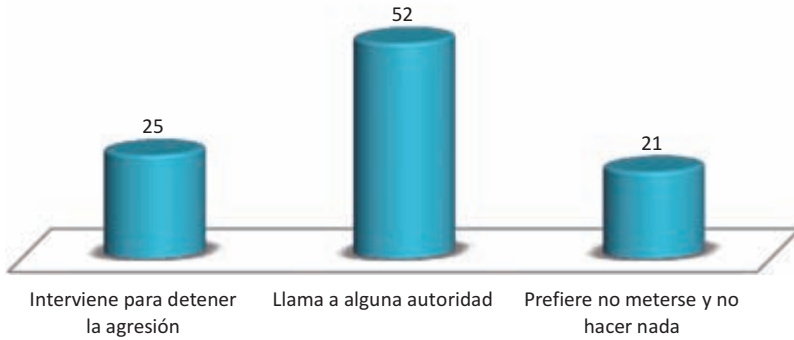
---

*la mutua regulación de las personas. Las tres ciudades colombianas presentan una elevada tendencia a la regulación acudiendo a la autoridad: Bogotá (71%), Barrancabermeja (69%) y Medellín (61%).*

<sup>175</sup> *Hasta la década de 1930 en Brasil y Colombia, por ejemplo, la defensa del honor era una atenuante penal para el establecimiento del cargo y la condena frente al asesinato de la cónyuge. Evidentemente era un contexto de marcada aprobación cultural de este tipo de agresiones: prácticamente se exigía que frente a una situación de infidelidad por parte de una mujer la respuesta del hombre fuera cobrar la ofensa con la vida (Gutiérrez de Pineda, 1992; Jimeno, 2002).*

**Gráfico 7.3. Reacciones frente a la violencia intrafamiliar contra niños y niñas según la ECC, promedio ciudades de América Latina seleccionadas (Porcentajes)**

**Si usted observa a su vecino dando una golpiza a su hijo o hija usted:**

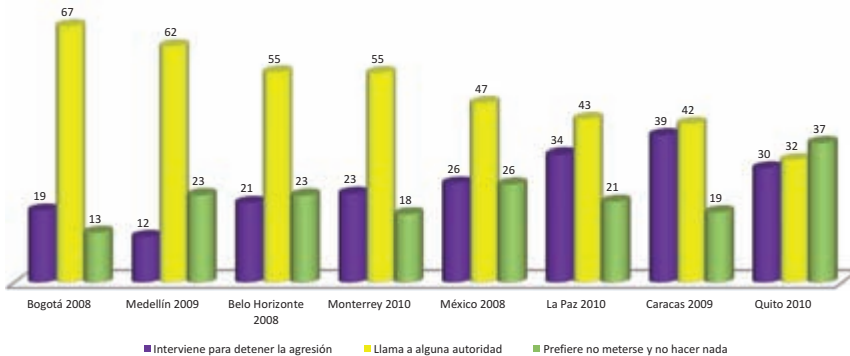


Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

Sin embargo, cuando observamos de manera separada cada ciudad encontramos algunas diferencias relevantes:

**Gráfico 7.4. Reacciones frente a la violencia intrafamiliar contra niños y niñas según ECC, ciudades de América Latina seleccionadas (Porcentajes)**

**Si usted observa a su vecino/a golpeando al hijo o la hija usted:**



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

En Quito es más frecuente la indiferencia (36%) que la disposición a llamar a la autoridad; le sigue México con diez puntos de diferencia (26%), mientras que Bogotá, Monterrey y Caracas son las que menos indiferencia registran. La ciudad que más acude a la autoridad para regular el maltrato a menores de edad es Bogotá, seguida por Medellín.

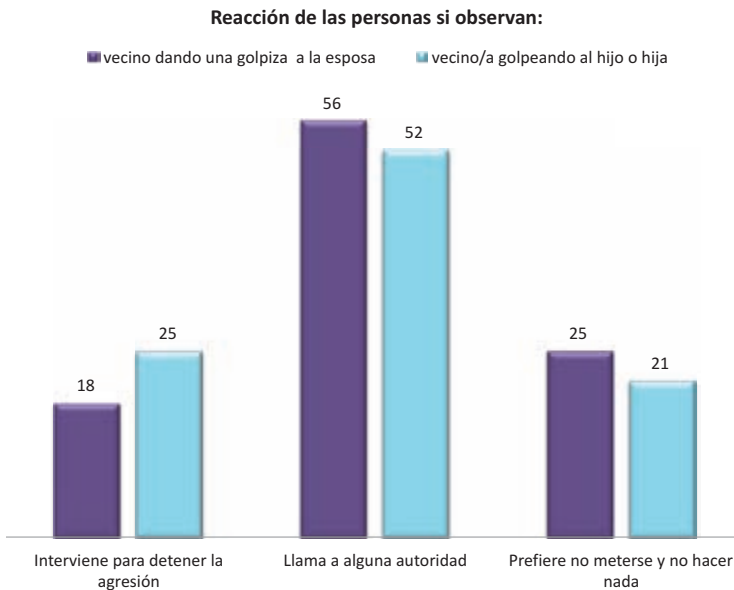
Analizando las desagregaciones de las respuestas por franjas poblacionales para el conjunto de las ciudades, podemos observar que la disposición a llamar a la autoridad como

primera alternativa frente a situaciones de violencia intrafamiliar contra niños y niñas es robusta en todos los estratos, edades y géneros. Sin embargo, hay una menor indiferencia en las edades medias (de 30 a 45 años), en tanto que los jóvenes y los mayores de cincuenta años son ligeramente más propensos a ella. La única diferencia sensible al estrato está en la menor disposición a llamar a la autoridad en los estratos bajos, que a su vez presentan mayor inclinación a intervenir directamente. Al igual que en el maltrato contra la mujer, la indiferencia es aquí independiente del género (22% en hombres, frente a 21% en mujeres), y la propensión a llamar a la autoridad es mayor en las mujeres (55%, frente al 49% de los hombres), aunque se compensa ligeramente con la intervención directa por parte de los hombres (28%, frente a 23% de las mujeres).

**Análisis comparado entre las reacciones a las dos formas de violencia**

Si comparamos los promedios de las ciudades para las preguntas 31 y 32, podemos apreciar que uno de cada cuatro latinoamericanos de estas ciudades es indiferente frente a ambas formas de violencia (ver gráfico 7.5). Se observa además que la proporción de personas que prefieren llamar a la autoridad en uno y otro caso es prácticamente del 50%. Así, de cada dos ciudadanos uno dice estar dispuesto a llamar a la autoridad cuando percibe que se maltrata a un niño o a una mujer; sea cual fuere su edad, estrato y género. Además, para ambas formas de violencia es mucho mayor la tendencia a detener la agresión acudiendo a la autoridad que interviniendo directamente, y se evita así lo que la regulación directa puede acarrear: un mayor costo social, el incremento en la agresión o el tomar la justicia por mano propia.

**Gráfico 7.5. Reacciones frente a la violencia de pareja contra la mujer y violencia contra niños y niñas según ECC, promedio de ciudades de América Latina seleccionadas (Porcentajes)**



Fuente: análisis de Corpovisionarios

Con respecto a la violencia contra menores, debemos resaltar sin embargo una mayor solidaridad ciudadana, que se infiere de la mayor disposición a regular directamente y a asumir el riesgo o costo de hacerlo: en las ciudades encuestadas el 25% está dispuesto a intervenir directamente en situaciones de violencia contra menores de edad, y el 18% en el caso de situaciones de violencia contra la mujer:

Que la disposición a intervenir frente a las agresiones sea mayor puede significar que se tolera menos el maltrato de niños y niñas. Si se aceptara esa hipótesis significaría que existe una mayor aceptación cultural de la violencia contra la mujer. Lo anterior se puede reforzar si se tienen en cuenta ciertas creencias como: a) la idea de que los problemas de pareja son de absoluto dominio privado y que la intromisión por parte de extraños es indeseable, b) un marcado machismo que minimiza la gravedad de la agresión cuando proviene de parte del esposo o compañero sentimental y c) algunas creencias problemáticas sobre el amor; la masculinidad o la vida en pareja que justifican el uso de la violencia, y que vienen frecuentemente asociadas a la defensa del honor:

**“Y la agarró de las greñas  
Y a sus padres la entregó  
Suegros aquí está Martina  
Que una traición me jugó**

**Llévatela tú mi yerno  
La iglesia te la entregó  
Si una traición te ha jugado  
La culpa no tengo yo**

**Hincadita de rodillas  
No más seis tiros le dio”**

La Martina, *canción de Antonio Aguilar*

A este respecto es importante resaltar que la ECC indaga en algunas de sus preguntas<sup>176</sup> las justificaciones del uso de la violencia y la desobediencia de la ley basadas en ofensas al honor. Según los promedios para las ciudades latinoamericanas estudiadas, el 17,3% de los encuestados está dispuesto a usar la violencia para defender el honor y el 27% a desobedecer la ley por la misma razón. Quito es la ciudad más dada a ambas justificaciones, con un 34% en la disposición a usar la violencia y un 41% a desobedecer la ley por ese motivo. Nuestra hipótesis es que estas elevadas tendencias asociadas al honor podrían estar vinculadas a una mayor aceptación cultural de la violencia contra la mujer; en contextos en los que el honor está fuertemente relacionado con el honor masculino de carácter machista. Esto a su vez podría estar relacionado con el hecho de que en Bogotá, Medellín y Quito, según las fuentes secundarias consultadas, la violencia de pareja es bastante mayor que la violencia contra niños y niñas.

172 <sup>176</sup> Las preguntas 20 y 45 de la ECC. Respectivamente: “Dígame si en su opinión se justifica desobedecer la ley cuando se hace para responder a una ofensa al honor” (sí o no); y “Dígame si en su opinión se justifica usar la violencia cuando se hace para responder a una ofensa al honor” (sí o no).

### **Algunas diferencias entre ciudades**

Las ciudades que muestran mayor tendencia a la intervención directa tanto ante la agresión a un menor de edad como a la de una mujer son Caracas, Quito y La Paz. Las que revelan más disposición a regular la violencia contra niños y niñas son Bogotá (86%) y Caracas (81%), sumando a los que intervendrían directamente con quienes llamarían a una autoridad. Sin embargo, las proporciones de estos dos tipos de disposición a regular marcan un rasgo diferencial entre ambas ciudades. En Bogotá encontramos el porcentaje más alto de llamado a la autoridad, mientras que en Caracas encontramos la mayor disposición a intervenir directamente. Una posible interpretación es que para los ciudadanos de Caracas el maltrato a menores de edad debe resolverse de manera directa entre pares, bien sea porque no se considera que competa a las autoridades, o porque no se tiene suficiente confianza en ellas para resolver este tipo de problemas.

Si revisamos la confianza que expresan tener los caraqueños en sus instituciones estatales según la ECC (pregunta 39) podemos observar que la confianza en la Policía es la tercera menor entre las ocho ciudades (la suma de quienes confían *muchísimo* y los que confían *mucho* es de 16%), mientras que Bogotá revela mayor confianza (la misma suma da 43%). La confianza en las instituciones garantes de la justicia también es particularmente baja en Caracas, donde los jueces ocupan el cuarto lugar más bajo (la suma es de 15%) y el quinto lugar los órganos judiciales (con una suma de 14,40%). En Bogotá, la confianza en los jueces es la segunda mayor de las ocho ciudades (con una suma de 24%) y en los órganos judiciales es la que mayor confianza expresa (con una suma de 23%). Ahora bien, respecto a la confianza para hacer o no acuerdos con el Estado (pregunta 36), Caracas presenta la menor disposición entre las ciudades (solo un 40% responde afirmativamente) mientras que Bogotá reporta la mayor disposición (65%).

Las dos ciudades con mayor disposición a regular la violencia contra mujeres son Bogotá (82%) y Monterrey (78%), sumando a quienes estarían dispuestos a intervenir directamente con quienes llamarían a una autoridad. No obstante, en Monterrey un 10% de ciudadanos más que en Bogotá prefiere la intervención directa, y al igual que Caracas, Monterrey evidencia una baja disposición a realizar acuerdos con el Estado (43%), una baja confianza en órganos judiciales (12%) y en la Policía (15%).

### **Reacciones frente a las dos formas de violencia en Barrancabermeja**

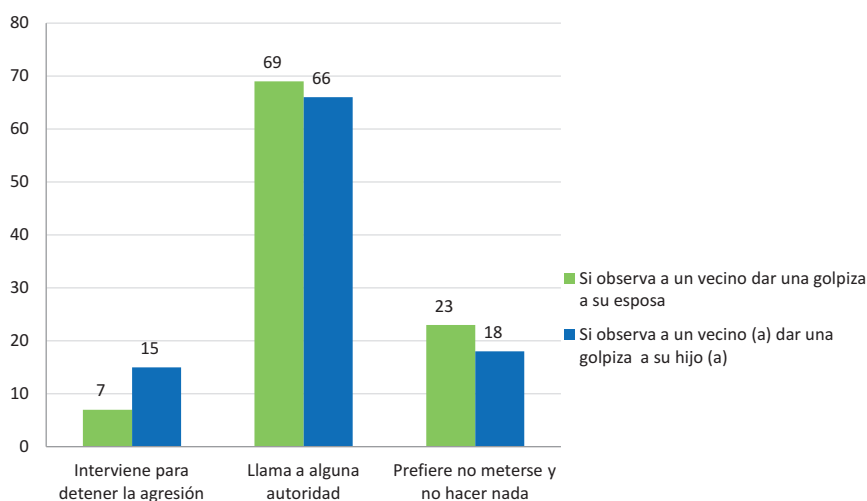
La ciudad de Barrancabermeja sigue la misma tendencia que las ciudades latinoamericanas estudiadas. Tanto frente a la violencia contra la mujer como contra niños y niñas, independientemente del estrato, el género y la edad, la reacción más frecuente es la de llamar a las autoridades, seguida por no hacer nada y por intervenir directamente.<sup>177</sup>

---

<sup>177</sup> Frente a situaciones de violencia de pareja contra la mujer, el 69% acudirían a alguna autoridad, el 23% no haría nada, y el 7% intervendría directamente. Para el caso de agresión a niños y niñas, el 66% respondió que acudiría a la autoridad, el 18% que no haría nada, y el 15% que intervendría.

Barrancabermeja también presenta una propensión significativa a justificar el uso de la violencia para defender el honor (10%) así como una elevada tendencia a desobedecer la ley con esa justificación (31%), cuestiones que, como en el contexto latinoamericano analizado previamente, pueden estar articuladas a la menor tolerancia a la violencia contra niños y a una aceptación cultural de la violencia contra la mujer (representada en una menor disposición a regular de forma directa, ver gráfico 7.6) y al hecho de que la violencia de pareja constituye en dicha ciudad el 68% de la violencia intrafamiliar; mientras la violencia contra menores de edad representa el 15%, según Datos del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses para el año 2009.

**Gráfico 7.6. Reacciones comparadas en ambos tipos de violencia según ECC, Barrancabermeja, 2010**  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

No obstante, es importante destacar que la propensión a llamar a la autoridad para regular ambas formas de violencia es mayor en esta ciudad, en Bogotá y en Medellín, configurándose así un rasgo particular de Colombia en este aspecto, pues, además, las tres ciudades presentan las menores propensiones a intervenir de forma directa.<sup>178</sup> Esto puede estar relacionado con el hecho de que las tres ciudades presentan una alta confianza en la Policía (Bogotá 43%, Barrancabermeja 40%, Medellín 37%), una elevada confianza en los órganos judiciales<sup>179</sup> (Bogotá 24%, Barrancabermeja 21%, Medellín 21%), así como una

174 <sup>178</sup> No hay que olvidar que la baja tendencia a la intervención directa, como hemos dicho arriba aludiendo al descuento del riesgo, puede darse por temor en el caso de Barrancabermeja y de Medellín, y por mayor cultura ciudadana en el caso de Bogotá.

<sup>179</sup> Belo Horizonte también se destaca en este sentido, con un elevado 44%.

buena disposición a hacer acuerdos con el Estado (Bogotá 65%, Barrancabermeja 48%, Medellín 53%).

### **Análisis de fuentes secundarias**

Para aproximarnos al fenómeno expuesto, consideramos de gran importancia revisar las bases de datos generadas por las entidades oficiales de las diferentes ciudades, aun cuando, como ser verá, estos sistemas de información son muy distintos y esto reduce la posibilidad de realizar análisis comparativos. Para el caso de la violencia intrafamiliar tenemos a disposición bases de datos para Quito, Monterrey, Bogotá, Medellín y Barrancabermeja.

Las ciudades colombianas conforman un caso aparte, pues el sistema de información del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses es particularmente fiable y riguroso: permite observar series históricas con una buena durabilidad en el tiempo y hace una descripción de los fenómenos con un buen nivel de detalle, ofreciendo la posibilidad de desagregar el fenómeno en al menos tres categorías: a) maltrato de pareja, b) maltrato a menores de edad, c) maltrato entre otros familiares y, desde 2008, d) maltrato entre otros familiares adultos (en particular al adulto mayor). Dicha base de datos permite también discriminar las agresiones según edad, sexo, nacionalidad, escolaridad, ocupación, estado civil, departamento y municipio de residencia, fecha del hecho, parentesco del agresor, razón (motivo), además de hacer reconstrucciones por día e incluso por horas del día. Este nivel de detalle es de altísimo valor para cualquier tipo de estrategia o política de intervención, pues permite caracterizar y atender aspectos como las franjas etarias, las posibles justificaciones de las agresiones etc., que al momento de diseñar acciones y ponerlas en marcha ayudan a focalizar y maximizar su impacto.

### **Tasas de violencia intrafamiliar**

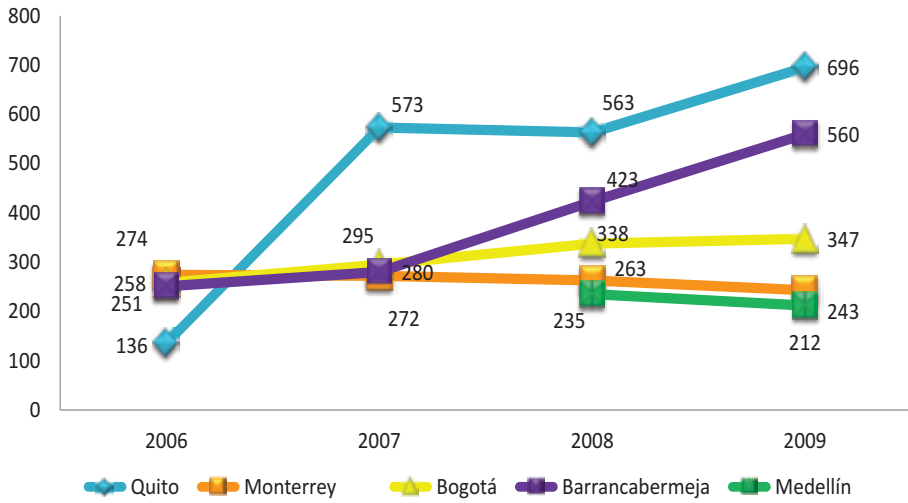
Disponemos de tasas de Violencia Intrafamiliar (en adelante, VIF) para las cinco ciudades ya mencionadas: Quito, Monterrey, Bogotá, Barrancabermeja y Medellín.<sup>180</sup> Además, podemos reconstruir la serie de 2006 a 2009 para cuatro de estas cinco ciudades y observar cómo el fenómeno se ha mantenido relativamente constante en Bogotá, Monterrey y Medellín, mientras que en Quito y Barrancabermeja hay un crecimiento preocupante en estos cuatro años.

---

<sup>180</sup> Para el cálculo de la tasa de violencia intrafamiliar por cada cien mil habitantes (CCH) se toma la información suministrada por las siguientes entidades: en Quito, la tasa de "violencia intrafamiliar y de género" que registra el OMSC; en Monterrey, la información de "violencia familiar" para el Área Metropolitana que tiene la Procuraduría General de Justicia; y para las tres ciudades colombianas, la tasa de "violencia intrafamiliar" del Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF).



**Gráfico 7.7. Tasas de Violencia intrafamiliar, ciudades seleccionadas, 2006-2009**  
(Cada 100.000 habitantes)

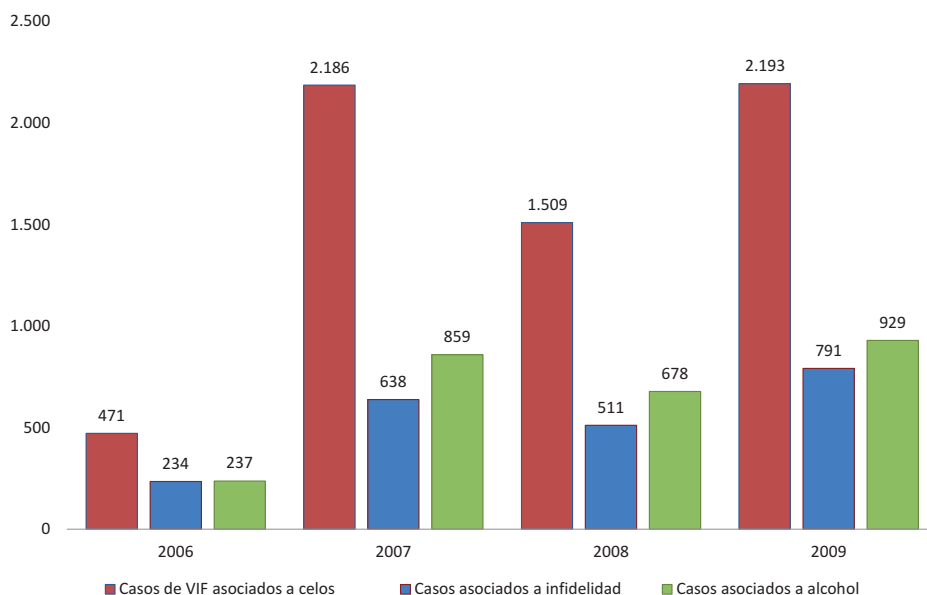


Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

**Quito:** los datos del OMSC nos permiten desagregar los casos por distribución espacial (unidades político-administrativas), por comisarías y por lugar (bus, calle, casa de familiares, domicilio, lugar público), por sexo de la víctima y por relación del agresor con la víctima. Para 2009 el lugar donde se presenta la agresión más frecuente es el *domicilio*, con un 78%; en cuanto al sexo de la víctima para el mismo año, el 94% corresponde a *mujeres*.

Si bien en los datos disponibles no se distingue entre tipos de violencia intrafamiliar; tomando en cuenta la relación de la víctima con el agresor podemos concluir que en 2009 hubo un total de 10.076 casos de maltrato de pareja en Quito, y que en el grueso de los casos el agresor es el cónyuge o el conviviente. Por último, por franja etaria se revela que en 2009 hubo 2.078 casos de violencia intrafamiliar en la que las víctimas fueron mujeres menores de 18 años, y solo 58 casos en los que las víctimas fueron hombres menores de edad. Podemos además ver que el pico del fenómeno para el mismo año se ubica entre los 18 y los 46 años, donde se concentra un total de 9.972 casos de maltrato a mujeres y 675 de maltrato a hombres. Sobre los posibles factores desencadenantes se encuentra que los celos son muy significativos en todos los años revisados, como muestra el gráfico 7.8:

Gráfico 7.8. Posibles desencadenantes de violencia intrafamiliar en Quito, 2006-2009

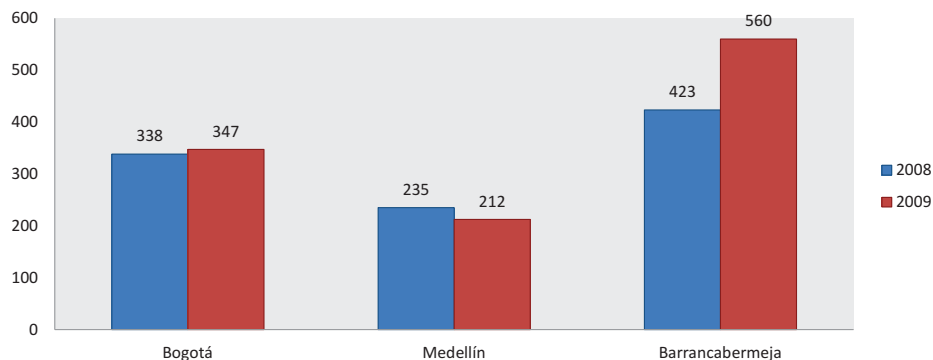


Fuente: OMSC de Quito

**Monterrey:** los datos disponibles para esta ciudad nos permiten hacer una reconstrucción del fenómeno por tasa de VIF de 2005 a 2009 y, como se dijo, no registra incremento sino una leve disminución de 49 casos por cien mil habitantes (CCH). Los mismos datos nos permiten hacer una reconstrucción mes a mes, que muestra cómo para el período enero-agosto no ha habido mayor cambio, incluyendo datos de 2010. Por último, podemos hacer una lectura por cada municipio del área metropolitana de Monterrey y encontramos una fuerte concentración de los casos en García (480 CCH) y Monterrey mismo (234 CCH) para el año 2009.

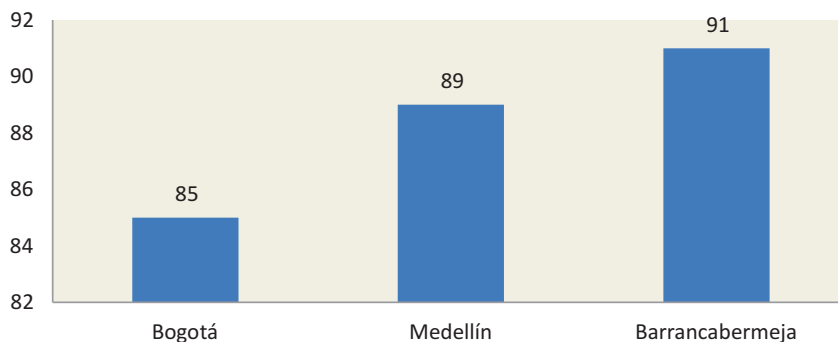
**Ciudades colombianas:** en el comparativo de tasas de VIF para 2008 y 2009 de las tres ciudades, es claro que, comparada con Medellín y Bogotá, Barrancabermeja presenta un crecimiento significativo. El porcentaje de víctimas del maltrato de pareja es claramente superior para las mujeres en las tres ciudades, pero en Barrancabermeja es el 91% del total del fenómeno. Encontramos además que los celos y la desconfianza son un motivo frecuente en las tres ciudades. En Barrancabermeja el fenómeno registra un comportamiento parecido al hallado en Quito: hay un alto incremento de la problemática, una gran porción de la violencia intrafamiliar es de pareja y hay elevados índices de casos motivados por celos.

**Gráfico 7.9. Tasas de violencia intrafamiliar en Barrancabermeja, Medellín y Bogotá, 2008-2009**  
(Cada 100.000 habitantes)



Fuente: INMLCF

**Gráfico 7.10. Víctimas mujeres de violencia de pareja en Barrancabermeja, Medellín y Bogotá, 2009**  
(Porcentajes)



Fuente: INMLCF

Ahora bien, en las demás ciudades bajo estudio no fue posible acceder a las bases de datos<sup>181</sup>, pero se consultaron algunas cifras sobre violencia intrafamiliar en sitios Web de entidades oficiales y distintos medios de comunicación.

<sup>181</sup> En el marco del diagnóstico de cultura ciudadana realizado en estas ciudades se solicitó información relativa a la Violencia Intrafamiliar pero no logramos que nos fuera facilitada. Aun cuando se buscó información en Internet para Caracas, La Paz y Belo Horizonte, se encontraron pocos datos oficiales y los hallados en medios de divulgación dejaron de estar disponibles al poco tiempo al consultar los enlaces revisados.

Para el caso de México DF, por ejemplo, los reportes para 2009, según datos de Locatel<sup>182</sup>, fueron de 1.299 casos, de los cuales 1.144 tuvieron por víctimas a mujeres y 155 a hombres; 691 fueron reportados por personas entre los 15 y los 34 años. Según el parentesco entre víctima y victimario, de los 1.144 casos reportados por mujeres, 1.021 tienen por agresor a la pareja actual (cónyuge, concubino, novio), y 103 tuvieron como víctimas a hijos. Adicionalmente, según datos revelados por el Fiscal Central de Investigación para Homicidios de la Procuraduría General de Justicia de esta ciudad (en febrero de 2010), los celos entre las parejas fueron la segunda justificación más frecuente que los agresores adujeron para asesinar a su pareja. Como se observa, México D.F. presenta una caracterización de la problemática similar a la de las ciudades colombianas y a la de Quito.

Sobre Caracas encontramos que, según datos del Observatorio de Mujeres de Venezuela, dos mujeres mueren a manos de sus parejas cada diez días (Informe CEDAW, 2009). Por su parte, en la Paz siete de cada diez mujeres sufrieron algún tipo de violencia.<sup>183</sup> Finalmente, en Belo Horizonte se registran mil casos de violencia contra la mujer por mes.<sup>184</sup>

Los patrones detectados en este panorama latinoamericano (representado por las ciudades evaluadas) son muy cercanos al identificado en Barrancabermeja por varias razones: a) esta ciudad colombiana refleja la misma tendencia en las reacciones de regulación e indiferencia frente a situaciones de maltrato hacia mujeres y niños; b) expresa un comportamiento similar de la problemática, vista a partir de las cifras secundarias respecto a ciudades como Quito y México D.F.; c) posee algunas condiciones y creencias socioculturales comunes en la región, como la validación cultural de la violencia contra la mujer y la importancia de los códigos de honor, en cuyo contexto se vuelven decisivas las justificaciones del uso de la violencia y de la desobediencia de la ley por ese motivo (también evaluadas en la ECC). Todo esto, en su conjunto, permite pronosticar que una estrategia de cultura ciudadana como la de la línea CELAN, diseñada para intervenir el contexto barranqueño, podría ser pertinente para la región. A continuación presentaremos en detalle dicha experiencia.

## **2. La línea para Celos Anónimos CELAN en Barrancabermeja: un caso significativo para América Latina**

— Pedro, quiero contarle algo que me tiene desesperado.  
— Cuente.

<sup>182</sup> Servicio gubernamental de Localización Telefónica de la ciudad de México, que atiende a los ciudadanos frente a diversos tipos de pedidos de ayuda. Son frecuentes las llamadas por crisis emocionales y por problemas de violencia sexual y violencia intrafamiliar, y se brinda contención psicológica en los casos requeridos y orientación institucional para que los ciudadanos busquen la ayuda pertinente. Este servicio cuenta con treinta años de experiencia.

<sup>183</sup> <http://www.fmbolivia.com.bo>

<sup>184</sup> <http://www.alterosa.com.br>

- Imagínese que anoche golpeé a mi esposa.
- ¿Qué? ¿Cómo así? ¡¿Por qué lo hizo?!
- ¡La veo hablar y reír sin parar por el celular y pienso que está hablando con otro tipo!
- ¡Pero usted ni siquiera está seguro!
- Sí. Es verdad. Pero no puedo controlarlo.

Si usted sufre de celos intensos o sabe de alguien que los está experimentando, llame a la línea CELAN, marcando el 123. Un profesional estará dispuesto a ayudarle.

Invitan Ecopetrol, la Alcaldía de Barrancabermeja y la Cira Infantas. No es una línea de denuncia, es una ayuda profesional para sus celos. Su llamada es confidencial.”

*(Guión de la pauta radial sobre la Línea para Celos Anónimos CELAN, Barrancabermeja, 2010)*

Celos Anónimos es una línea telefónica con servicio 24 horas destinada a atender problemas afectivos relacionados con celos. Bajo la orientación de profesionales en psicología, esta estrategia busca *desactivar* posibles agresiones de pareja, brindando a los usuarios asesoría emocional confidencial en línea, así como generar transformaciones en las creencias y validaciones culturales de los celos y los comportamientos violentos y problemáticos asociados a los mismos, por medio de la atención terapéutica individual y actividades psicopedagógicas en grupo. El enfoque psicológico utilizado para el desarrollo de todos los componentes de la línea es el cognitivo-conductual<sup>185</sup>, considerando su afinidad con los objetivos de cultura ciudadana. Dicho enfoque busca comprometer activamente a las personas en el cambio de sus creencias y comportamientos mediante acciones concretas. En otras palabras, ambos enfoques apuntan a la transformación voluntaria de comportamientos y creencias a partir de la corresponsabilidad. Desde su lanzamiento en agosto de 2010, la línea ha atendido un promedio de 35 llamadas semanales y un total de 1.258 durante los nueve meses que lleva activa, de las cuales 929 (74%) están directamente relacionadas con celos.

La estrategia de una línea de atención permanente se creó a partir de los resultados del proyecto de cultura ciudadana desarrollado para Barrancabermeja, que en su fase de diagnóstico identificó el maltrato hacia mujeres, niños y niñas como uno de los principales comportamientos nocivos de la ciudadanía.<sup>186</sup> Al establecerse que

---

<sup>185</sup> La terapia cognitivo-conductual busca identificar las conductas problema y estructurar un programa de tratamiento específico. El objetivo es descubrir las áreas de conflicto y la forma como este se desata, detectando las conductas, las cogniciones y las emociones involucradas, las cuales son susceptibles de ser modificadas mediante dicho programa.

<sup>186</sup> La primera fase del proyecto se aplicó entre septiembre de 2009 y julio de 2010 y, como ya se mencionó, incluyó el trabajo de campo con 6.992 personas: por una parte, en 17 talleres de priorización de problemáticas y, por otra, en una jornada escolar ciudadana que contó con la presencia de escolares de 21 sedes de 16 colegios locales.

este comportamiento requería intervención prioritaria, se diseñó una estrategia para ser implementada como parte de un programa institucional de política pública, con el propósito de focalizar las intervenciones culturales en situaciones asociadas a los celos como desencadenantes de comportamientos generadores de violencia. Ello sobre la base de que su regulación exitosa podría redundar en un alto beneficio para la convivencia en pareja y, por extensión, en el mejoramiento de la convivencia entre ciudadanos.

### ***Diagnóstico base y desarrollo de acciones previas a la línea CELAN***

Una vez definida la problemática por trabajar, se revisaron los datos aportados por el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses sobre violencia intrafamiliar en el país y en Barrancabermeja, hallándose los siguientes datos significativos:

- En Barrancabermeja la tasa de violencia intrafamiliar para 2009 fue casi tres veces mayor que la tasa nacional (Barrancabermeja: 560 CCH; Colombia: 209 CCH).
- De las 1.071 denuncias de lesiones causadas por violencia intrafamiliar en la ciudad en el año 2009, el 68% corresponde a violencia de pareja (725 casos)
- En Colombia mueren más mujeres por causa de VIF que por otras formas de violencia: entre 2004 y 2008, 437 mujeres fueron asesinadas por familiares, 238 por hechos de robo o atraco y 294 por el conflicto armado.
- A nivel nacional en Colombia, las denuncias de mujeres por lesiones desde 2004 a 2008 muestran que en el 95% de los casos las agresiones son cometidas por la pareja actual o la ex pareja, y que los celos y la desconfianza son móviles frecuentes, con un 40% en los casos en los que se identifica el motivo de la agresión.

La tasa de VIF de Barrancabermeja presentó un crecimiento del 32 % de 2008 a 2009. También las cifras secundarias muestran que la violencia intrafamiliar en Barrancabermeja es crítica, que se concentra en la violencia de pareja, está fuertemente motivada por los celos y tiene como principal víctima a la mujer; siendo los compañeros afectivos actuales o pasados los mayores agresores.<sup>187</sup>

Para desarrollar la intervención se diseñó, bajo el enfoque de cultura ciudadana, un conjunto de acciones y herramientas previas a la línea CELAN que se implementaron a partir de abril del 2010 como parte de un programa público e institucional. Tuvieron como propósito despertar el rechazo cultural al maltrato intrafamiliar; lo mismo que la solidaridad ciudadana —no riesgosa— con las víctimas, y dotar a los

---

<sup>187</sup> Como se vio anteriormente, Quito y México D.F. presentan en este sentido un comportamiento muy similar al de Barrancabermeja.

ciudadanos, tanto víctimas como victimarios, de herramientas que les permitan actuar en contra del maltrato. El conjunto de acciones se agrupó bajo el lema “Porque nada justifica el maltrato”, y junto con la línea CELAN constituyen la estrategia completa de cultura ciudadana para la reducción de la VIF. A continuación describimos cada una de estas acciones previas a la línea CELAN.

### ***Silbato contra el maltrato y la violencia intrafamiliar***

*“Si usted ve u oye que una mujer está siendo maltratada, por favor use el silbato tres veces. Cuando usted oiga un silbato sonar, una mujer está siendo maltratada. Por favor úselo usted también. No seamos indiferentes”*. Este es el mensaje pedagógico con que se entregó masivamente a la ciudadanía este dispositivo de intervención. Su propósito era múltiple: a) dotar a la ciudadanía de una herramienta de solidaridad y control social (mutua regulación) que permitiera superar la indiferencia ante las escenas de maltrato en espacios público y privados; b) generar una red de apoyo entre ciudadanos comprometidos con el cambio de comportamientos; y c) ofrecer una alternativa para superar la intervención directa violenta por parte de los ciudadanos al momento de corregir al agresor. Se distribuyeron aproximadamente 20.000 silbatos a partir del 6 de junio de 2010 en distintos espacios y acciones, junto con dos tarjetas instructivas: una con las instrucciones de uso del silbato y otra con algunas herramientas comunicativas para prevenir situaciones de maltrato. El silbato fue entregado en el marco de las estrategias que se describen a continuación.

### ***Teatro en el espacio público***

Se diseñaron e implementaron breves piezas teatrales relacionadas con la violencia intrafamiliar. La puesta en escena se elaboró con Alberto Urrea, director y experto en teatro de improvisación, explorando distintas situaciones de maltrato intrafamiliar susceptibles de ser presentadas en el espacio público.<sup>188</sup> La intervención consistió en simular en lugares públicos concurridos una interacción de maltrato intrafamiliar (hacia menores de edad o hacia la pareja), en la que paulatinamente se escala en la agresión del maltrato verbal al maltrato físico y, llegado este punto, un grupo de actores mimetizado en el público comienza a hacer sonar los silbatos hasta que se detiene completamente la agresión. Entonces se hace evidente para el público circundante que se trata de un ejercicio de sensibilización ciudadana que invita a la mutua regulación, y se distribuye el silbato contra el maltrato según las instrucciones ya explicadas. Así mismo, se hizo un montaje corto llamado “Mi yo celoso”, que explora la participación de los celos en la problemática del maltrato y que ha sido puesto en escena en dos ocasiones en el municipio. Se realizaron en total 75 presentaciones de teatro a partir del 6 de junio de 2010.

---

<sup>188</sup> Se realizó una serie de talleres de capacitación con actores del mismo municipio pertenecientes a grupos de formación artística y a compañías de teatro de la ciudad. Una vez transmitida la metodología, se seleccionaron dos grupos de actores para realizar las representaciones, uno conformado por actores naturales de una de las empresas financiadoras del proyecto, y otro, el que más representaciones realizó, de la academia Las Tablas de la ciudad.

### **Vacunación contra la violencia y el maltrato**

Esta intervención de salud mental<sup>189</sup> fue diseñada por la psiquiatra Isabel Cuadros para la primera alcaldía de Bogotá de Antanas Mockus (1995-1997). El objetivo es que los ciudadanos hagan una descarga emocional de la peor experiencia de maltrato que hayan vivido, representen al agresor en un dibujo, y “hagan” y “digan” a dicha representación lo que sea necesario para descargar las emociones negativas: el rencor, el dolor, la rabia, la ira, el miedo, entre otras. Luego el ciudadano decide *cortar con la cadena* del maltrato, y se compromete a no replicar con otras personas la forma de maltrato vivida. El proceso se da, claro está, bajo la orientación de psicólogos, psiquiatras y enfermeros previamente capacitados.<sup>190</sup> Al final del procedimiento se suministran unas gotas de agua o suero fisiológico a modo de “vacuna”, denominadas ATR: una dosis de Amor, una dosis de Tolerancia y una de Respeto.

En Barrancabermeja la vacuna contra la violencia<sup>191</sup> se llevó a cabo en varias ocasiones: se realizó una vacunación itinerante en bares y discotecas de la ciudad en junio de 2010, seguida días después de una gran jornada de vacunación que incluyó doce puntos distribuidos por la ciudad y, por último, seis aplicaciones a menor escala y con motivo de distintos eventos públicos durante el mismo mes de julio, como la Jornada de la Convivencia en el corregimiento El Centro, las fiestas religiosas del corregimiento El Llanito, las fiestas de la Independencia y el Bicentenario en Barrancabermeja, y un homenaje a la mujer organizado por una gestora social en agosto, noviembre y diciembre de 2010.

### **Hora Cero**

Así mismo, se realizó un evento demostrativo en un lugar central de la ciudad, el Parque a la Vida, que consistió en la presentación pública de la estrategia de cultura ciudadana para la reducción de la VIF. La presentación se hizo al cierre de la jornada de vacunación contra la violencia, en la cual se distribuyó también el silbato contra el maltrato, y el Alcalde municipal promulgó al final un Decreto Pedagógico diseñado como parte de la estrategia y suscrito como un acuerdo con los ciudadanos:

Decreto pedagógico N° 202 de 24 de junio de 2010, por el cual se adopta un compromiso ciudadano para transformar y erradicar un comportamiento y sus justificaciones culturales.

---

<sup>189</sup> No nos referimos con esto a que los usuarios del programa sean necesariamente enfermos mentales, pero en términos clínicos esta es la denominación apropiada para referirse a la salud socio-afectiva de las personas, pues se considera que sus comportamientos obedecen a procesos mentales a nivel de sus creencias, actitudes y emociones (y a su educación sentimental) que deben ser tratados por profesionales en el área.

<sup>190</sup> Para el caso de Barrancabermeja el personal capacitado en la metodología de intervención fue de treinta personas, entre psicólogos y enfermeros del municipio.

<sup>191</sup> Que incorporó en esta versión una dinámica de reparación emocional complementaria, en que el ciudadano debía mentalizar a la figura protectora más representativa.



Artículo primero. Declarar en la jurisdicción del Municipio de Barrancabermeja, el día 27 de junio de 2010, la “Hora Cero contra la Violencia y el Maltrato”.

Parágrafo 1°. Realizar un compromiso ciudadano por el cual tanto las autoridades competentes, como las instituciones y la ciudadanía en general de Barrancabermeja se proponen erradicar todo tipo de comportamientos y justificaciones del maltrato hacia otras personas, sea este de tipo físico, verbal, económico o por descuido.

Parágrafo 2°. Realizar un compromiso ciudadano por el cual tanto las autoridades competentes como los ciudadanos de Barrancabermeja se proponen romper el círculo de la violencia evitando replicar el maltrato vivido con parientes, amigos o desconocidos.<sup>192</sup>

### **Red de ciudadanos del buen trato**

Esta red está compuesta por la Policía Comunitaria y la Policía Bachiller del municipio, y por estudiantes universitarios beneficiarios de becas que deben cumplir horas de trabajo social. Una vez capacitados en talleres, estos jóvenes son multiplicadores del mensaje contra el maltrato entre la ciudadanía, y desarrollan brigadas de sensibilización en las que informan y capacitan a la comunidad acerca de las herramientas diseñadas por el proyecto y los recursos que el municipio ha destinado para afrontar la problemática. En esas brigadas se ha venido distribuyendo también el silbato. La red ha funcionado desde el inicio del programa y ha visitado más de 1.536 hogares.

### **Agenda pedagógica y de divulgación en medios de comunicación**

El proceso entero de intervención ha estado acompañado por una agenda de divulgación pedagógica a través de los medios de comunicación, incluyendo prensa, radio y televisión a nivel local, regional y nacional. Se han producido distintas piezas pedagógicas —comerciales de radio y televisión, especiales televisivos como foros de discusión, *tips* del buen trato y notas pedagógicas sobre la violencia de pareja— y se realizaron piezas de divulgación gráfica como afiches y eucoles para los paraderos de transporte público, que se distribuyeron por todo el municipio. Así se procuró informar continuamente a la ciudadanía acerca del desarrollo de la estrategia; además de los espacios de prensa, el proyecto contó con un grupo de periodistas del convenio Profesionalización en Comunicación Social de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, que participaron activamente en la difusión pedagógica de las estrategias.

Paralelamente a estas acciones, y usándolas como insumo, se fue desarrollando el proceso investigativo que condujo al diseño final de la línea CELAN. Este proceso incluyó la revisión de bibliografía sobre la violencia de pareja, y sobre la tendencia

---

<sup>192</sup> El texto fue una propuesta desarrollada por Corpovisionarios para la administración local y se encuentra inédito aún.

a la acción a partir de celos y sus emociones asociadas según la teoría de Jon Elster (2002). Como complemento se llevaron a cabo, en los meses de abril y mayo de 2010, varias entrevistas: en primer lugar, a la antropóloga Miriam Jimeno, investigadora experta en crímenes pasionales; luego, en la cárcel masculina de Barrancabermeja, a homicidas de distinta índole y entrevistas en profundidad con dos homicidas pasionales para indagar acerca de las emociones que motivaron su comportamiento y, finalmente, al psicólogo y profesor Leonidas Castro, experto en terapia y violencia de pareja, y cuyos planteamientos ayudaron a definir la orientación general de la estrategia, así como una primera formulación de los protocolos de atención telefónica.

Los resultados centrales del proceso investigativo pueden resumirse del modo que sigue: Más que una emoción específica, los celos son un conjunto de emociones desagradables que surgen frente a la idea de que “mi” pareja me está siendo infiel o que gusta de alguien más y que por ello puede dejar de amarme o abandonarme. Las entrevistas mencionadas señalaron unánimemente que dos de las principales emociones asociadas o desatadas por los celos son el miedo y la ira. Siguiendo los desarrollos de Jon Elster (2002), es claro que estas dos emociones son particularmente intensas y riesgosas por la tendencia a la agresión que desatan y por el estrecho umbral de control que se posee sobre ellas una vez se hacen intensas.

Según Elster, la tendencia a la acción derivada del miedo y de la ira es la de agredir al objeto causante de tales emociones, ya sea para hacer desaparecer la amenaza percibida, para hacer desaparecer el objeto causa de ira, o para crear en el otro un daño equivalente al que se estima que este ha causado. Además, el miedo y la ira comparten la característica de ser emociones que pasan su umbral de control sin que nos percatemos de ello; es decir, la persona no se da cuenta fácilmente, por ejemplo, del momento en que deja de estar molesta y pasa a estar rabiosa. El problema es que cuando la persona está en plena ira no es capaz de controlar su comportamiento violento incluso si este trae consecuencias adversas, facilitándose así las condiciones para cometer agresiones graves. Esto en su conjunto explicaría, desde la óptica elsteriana, por qué los celos resultan ser tan riesgosos. Miriam Jimeno ha corroborado esta situación, denominándola como la “escalada emocional de los celos”, e igualmente en las entrevistas a homicidas se señaló la asociación entre celos, ira y miedo como emociones previas a la ejecución de las agresiones.

Los celos catalizan una serie de factores socioafectivos y culturales que se tornan en desencadenantes de violencia intrafamiliar; a saber: a) una precaria educación emocional, b) unas pautas erradas de comunicación, c) debilidades en el establecimiento de acuerdos y d) ideas culturales sobre el amor que justifican la posesión, la violencia, el control y la dependencia afectiva.<sup>193</sup> Una pelea por celos con frecuencia entrafña y revela un manejo emocional muy limitado, una comunicación poco eficiente, una

---

<sup>193</sup> De ahí que estos cuatro aspectos se trabajen sistemáticamente tanto en los servicios de apoyo terapéutico como en los de apoyo psicopedagógico de la línea CELAN.

baja tendencia al establecimiento de acuerdos explícitos en la pareja, y la justificación al uso de la violencia motivada por creencias del tipo “si me cela es porque me quiere” o “sin celos no hay amor”.

Esta serie de indagaciones confirmó desde diversos frentes la hipótesis de la importancia de los celos como motivo frecuente y factor de riesgo de agresiones graves o fatales contra la pareja, especialmente por parte de los hombres. A partir de ellas fue posible establecer que los celos se vuelven un problema porque pensamos que son una expresión normal del amor en pareja, y sin que nos demos cuenta se salen de control: todo puede empezar con sospechas que se dan por ciertas, pasando luego a vigilar y seguir a la pareja al pensar que puede dejar de amarnos, abandonarnos por otro(a), sernos desleal o “tomarnos por idiotas”. En algunos casos la situación de celos llega al extremo de revisar las cosas personales de la pareja, y de amenazarla, golpearla, encerrarla o atentar contra ella. Los celos pueden acabar, pues, fácilmente en tragedia, tal y como confirman frecuentemente los casos de crímenes pasionales: se asesina a la pareja, al amante (real o supuesto) y en ocasiones se comete luego suicidio:

“Andrés Tenorio, de 19 años de edad, fue presentado como el responsable de matar de 46 puñaladas y descuartizar a su novia por no creer ser el padre del bebé de la mujer [...] Christian Joel Balcazar agredió a su pareja porque, según sus declaraciones, se enteró de que lo engañaba con otro hombre, así que la invitó a dar una vuelta en su auto, donde le reclamó y le disparó (...) Los métodos y los motivos son innumerables. El denominador común es que se cometen por amor”.<sup>194</sup>

En una de las entrevistas realizadas, uno de los reclusos planteó la pertinencia de crear espacios confidenciales para que los hombres hablaran de sus problemas afectivos (dado el alto rechazo cultural a la manifestación abierta de sus emociones en contextos machistas) para prevenir agresiones y crímenes: “Si hubiera tenido con quién hablar y dónde desahogarme quizás no estaría en la cárcel”, explicó este hombre retenido en la Cárcel de Barrancabermeja.

### ***Propuesta metodológica de la línea CELAN***

Con base en este trabajo investigativo surgió la propuesta de implementar en la ciudad una línea telefónica de apoyo psicológico para problemas afectivos relacionados con celos, orientada primordial, aunque no únicamente, a los hombres. En su diseño la propuesta constituye una innovación, ya que en el campo de la violencia intrafamiliar las estrategias de intervención atienden generalmente a las víctimas (mujeres y niños) y no a los agresores. La línea CELAN brinda herramientas de desahogo, de contención, de manejo emocional y promueve habilidades comunicacionales para desactivar posibles agresiones y mejorar la relación con las parejas. Está dirigida, en principio, a cuatro usuarios:

---

<sup>194</sup> <http://www.elchormatutino.com/titulares/celos-y-violencia-en-la-pareja-cosa-comun-en-mexico>

1. Hombres que sienten celos fuertes y temen perder el control de la situación (agresores reales o potenciales)
2. Mujeres acosadas o vigiladas por celos, que sienten temor de ser agredidas (víctimas reales o potenciales)
3. Familiares y amigos de hombres celosos preocupados porque estos puedan cometer una agresión (testigos)
4. Hombres celosos contactados a partir de llamada de pareja, amigo o familiar (usuarios remitidos)

Como se puede ver, la estrategia apela a la capacidad de *autorregulación* de las personas en situaciones de violencia de pareja, pues el usuario 1 (hombre celoso) debe reconocer que tiene un problema, pedir ayuda y estar dispuesto a hacer cambios para no agredir a otros; en una palabra: se autorregula y se hace corresponsable. La estrategia también apela a la solidaridad ciudadana: el usuario 3 (amigo o familiar del hombre celoso) puede acudir a una forma de regulación intermediada por CELAN que, al ser institucionalizada, evita los riesgos asociados a la regulación directa entre ciudadanos —sustituye una mutua regulación arriesgada dado el carácter de las emociones involucradas—. Además, en su conjunto, la línea CELAN emerge como una alternativa institucional valiosa frente a la regulación legal tradicional, tanto para el potencial agresor como para la posible víctima y los testigos, pues los trámites de denuncia legal generalmente acarrearán procesos largos y traumáticos de testificación y pueden no prevenir la re-victimización.

Para detener las agresiones generadas por celos, se diseñó una serie de protocolos (uno por cada tipo de usuario) que permiten *descargar* emociones violentas, así como revisar; y en algunos casos confrontar, creencias subyacentes a tales emociones. En su conjunto, se pretende neutralizar y racionalizar las emociones, *interrumpiendo la tendencia a la agresión derivada de la rabia, el odio o el miedo* asociados a los celos. Sin embargo, es claro que la llamada no resuelve el problema, así que la atención va más allá: la línea ofrece a los usuarios y usuarias apoyo gratuito según el nivel de gravedad (o perfil) de la situación. Para los casos críticos<sup>195</sup> se ofrece apoyo *terapéutico* (individual y de pareja), y para los casos de riesgo potencial<sup>196</sup> se ofrece apoyo *psico-pedagógico* de carácter grupal (talleres de pareja y conversatorios para hombres y mujeres, o tertulias). Esta derivación según necesidad específica es factible porque los protocolos de atención telefónica contemplan un test de 9 ítems para establecer en detalle el nivel de gravedad de la situación.

Como programa de intervención institucional en salud mental orientado hacia la violencia de pareja, la línea implementa la metodología que en el marco de la cultura

---

<sup>195</sup> Se consideran críticos los casos en que se reporte violencia física, privación de la libertad y las comunicaciones, amenazas de agresión o muerte (perfil III).

<sup>196</sup> Casos de represión de las emociones, agresión verbal, presión y control psicológico (perfiles I y II).

ciudadana se denomina “acupuntura cultural”: en lugar de pretender intervenir varios frentes de acción, se escoge hacerlo sobre un aspecto puntual de alto impacto, en este caso los celos, pues, como ya se mencionó, ellos operan como catalizadores de emociones riesgosas, de comportamientos problemáticos y de factores socioafectivos y culturales que producen o intensifican la violencia intrafamiliar; con lo cual su modificación podría redundar en un alto beneficio para la convivencia.

Un punto central de la estrategia lo constituye la revisión de las creencias culturales latinoamericanas relacionadas con el amor y la vida en pareja que justifican en alguna medida el uso de la violencia. La identificación de estas creencias se estableció a partir de dos tipos de fuentes: la bibliografía psicológica (Riso, W, 2003) y antropológica (Gutiérrez, V, 1992; Jimeno, M, 2002) en torno al tema. Como conclusión podemos decir que, tanto a nivel subjetivo como a nivel cultural, existe una serie de creencias disfuncionales que justifican el uso de la violencia “por amor” o “por honor” y la violencia que se ejerce “porque es por su bien”, o que sencillamente validan el control, la vigilancia y la posesión sobre la pareja.

Una importante fuente etnográfica que nos llevó a reparar en la importancia de tales creencias fueron ciertos productos culturales como telenovelas, películas, y en especial canciones populares, particularmente las canciones románticas, donde estas creencias son expuestas de forma constante y con un alto impacto emocional. Veamos algunos breves ejemplos:<sup>197</sup>

“Siento celos, que es igual a decir miedo y por qué no, tal vez sin celos nuestro amor no sea completo” (*Celos*, canción de Camilo Sesto, 1996)

“... si fuera posible amarrar; tenerte siempre cerca, poderte controlar; saber cada paso que das, si sales o si entras, si vienes o si vas, las narices enseñar; ay amor como inmenso es el mar” (*Ay Amor*, canción de Víctor Manuelle, 1992)

“... estos celos me hacen daño, me enloquecen...” (*Estos Celos*, canción de Vicente Fernández)

Estas creencias pueden sintetizarse como sigue:

- a. “Los celos son una expresión normal del amor hacia la pareja”. Al diseñar y ejecutar un dispositivo centrado en los celos, llamamos la atención sobre el hecho de que estos no solo son una expresión del miedo y de la inseguridad que nos produce la idea de que nos pueden dejar de amar (o nos pueden abandonar por otra persona), sino que están asociados a comportamiento violentos altamente lesivos e injustificables.
- b. “Los hombres son violentos por naturaleza”, creencia que se resume en la expresión coloquial “Déle más duro, demuestre que usted es un machito”, que es bastante aceptada, pero no porque el comportamiento violento constituya alguna condición

---

188 <sup>197</sup> De hecho, cabe mencionar que en las actividades psicopedagógicas diseñadas en la guía metodológica se trabaja con varias canciones románticas como elementos promotores de la revisión grupal de estas creencias.

inherente o “natural” de la masculinidad, sino porque esta creencia se fomenta desde la temprana infancia y en los más diversos ámbitos de socialización (familiar, parental, escolar, medios de comunicación, matrimonio).

- c. “Amar es poseer”. Expresiones como “eres mía” o “soy tuyo” son muy comunes. Sin embargo, en ellas se olvida que es posible poseer cosas o bienes, no personas. Cuando se confunde el amar con el poseer se genera una fuerte dependencia afectiva y se fomenta la idea de que “no me pueden ni me deben dejar”; entonces se justifica el uso de la violencia para evitarlo y se pierde de vista que lo realmente significativo es que la pareja lo elija a uno libremente y no que esté con uno bajo presión u obligación.
- d. “Hay ocasiones en que se justifica violentar a los familiares”. En América Latina está muy extendida la idea de que se justifica usar la violencia para educar a los hijos, o contra la mujer; para defender el honor manchado por una ofensa (casi siempre relacionada con la infidelidad), o que es justificado usarla contra ellos para mantener el control y la autoridad paterna.

Aun cuando estas creencias son pan de cada día, y aunque podemos verlas reflejadas ampliamente en boleros, tangos, sambas, canciones románticas, y también en las telenovelas (producto cultural latinoamericano por excelencia), lo cierto es que nada justifica el maltrato y la violencia.

Además de los elevados costos emocionales y psicológicos que la violencia intrafamiliar acarrea en las personas que la viven, hay que tomar en cuenta los enormes costos sociales: por una parte la cadena del maltrato intrafamiliar se extiende de la violencia de pareja a la violencia hacia los hijos (la esposa maltratada por su pareja la emprende contra el hijo) y cuando estos crecen hay una elevada probabilidad de que el modelo de maltrato se replique en su propia vida marital y familiar. Por otra parte, la violencia intrafamiliar alimenta e incrementa otras formas de violencia en el ámbito público, pues la resolución violenta de los conflictos aprendida en casa se extiende y replica fuera de ella (riñas, peleas, lesiones personales) deteriorando la seguridad y la convivencia ciudadana. Finalmente, y según un estudio de la Universidad de los Andes (Colombia), la violencia intrafamiliar ha demostrado tener impacto negativo en el crecimiento económico de los países.<sup>198</sup>

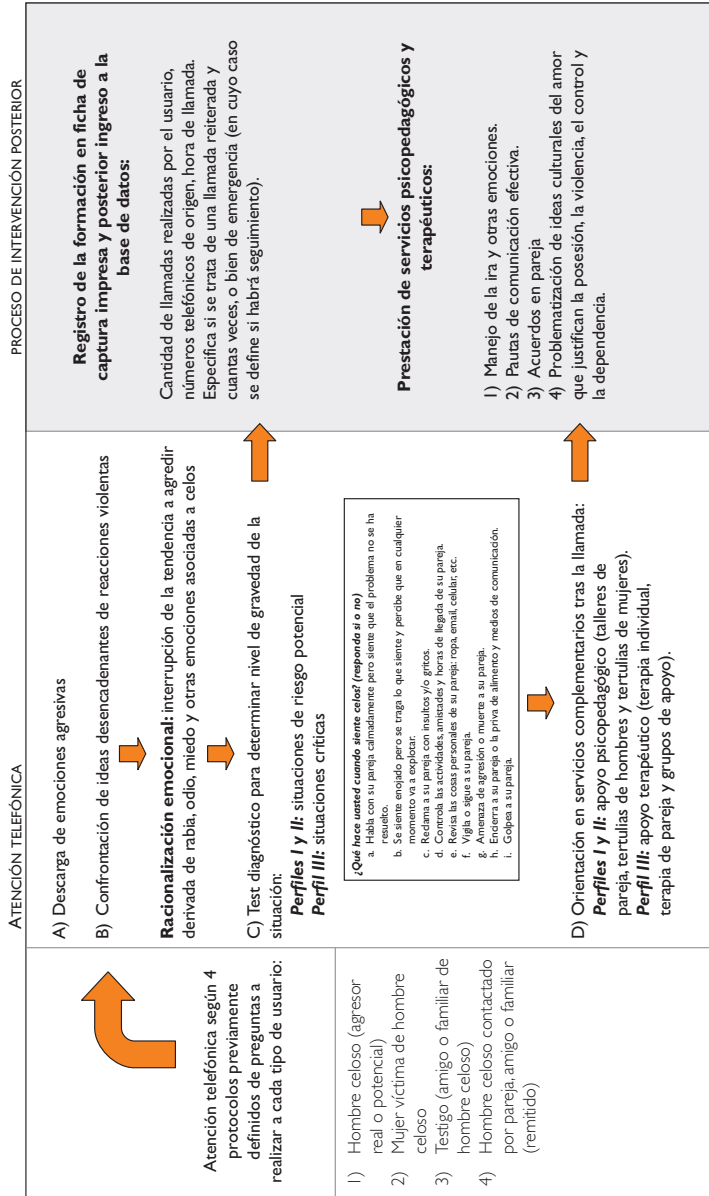
La presentación técnica y metodológica de la línea se recoge en una guía que presenta y explica pormenorizadamente los protocolos de atención, los lineamientos y las actividades para la atención telefónica, la atención terapéutica y la atención psi-

---

<sup>198</sup> *El maltrato severo a los niños y a las mujeres en Colombia es una de las razones que ha provocado que los ingresos mensuales de la mujer sean inferiores en cerca del 70%, y que aumente la probabilidad de desempleo. En conjunto, el costo de la VIF en programas de salud para la mujer y los menores alcanza a más de 339.000 millones de pesos —equivalente al 0,15 % del PIB nacional—. Los costos totales de la VIF en que incurrir los hogares tanto en ingresos como por las consecuencias en la salud de quienes la padecen equivalen a 8,76 billones de pesos de 2003 —o 3,93 % del PIB (Portafolio.com).*

copedagógica<sup>199</sup>, lo mismo que la ficha de captura y la base de datos para el registro de la información de las llamadas recibidas.<sup>200</sup> A continuación se presenta el esquema metodológico de la línea.

Gráfico 7.1.1. Esquema general de la línea de celos anónimos CELAN y sus servicios



<sup>199</sup> En ella se describen diversas herramientas como el “semáforo de la ira”, el “diario de registro de pensamientos reiterativos disfuncionales”, algunas reglas para la comunicación efectiva y ejercicios de problematización de creencias culturales que se propusieron a partir del análisis de elementos de la cultura popular asociados a VIF.

<sup>200</sup> La guía contempla también un taller de sensibilización con funcionarios de distintas entidades que atienden a ciudadanos con problemas de violencia intrafamiliar (Policía, INMLCF, Comisarías

**Resultados de los nueve primeros meses de funcionamiento de la línea CELAN**

Como evidencian los resultados (ver cuadro 7.1), de agosto de 2010 a mayo de 2011 se atendieron 929 llamadas relacionadas con celos<sup>201</sup>. Esto indica que en estos meses quizás se desactivó ese mismo número de posibles agresiones de pareja por esta causa. Esta no es una cifra menor; considerada la estadística de casos de agresión de pareja en la ciudad. Ello revela así mismo un alto nivel de respuesta de parte de la ciudadanía, que puede explicarse porque la metodología de la “acupuntura cultural” ha llevado a intervenir en un aspecto puntual de alto impacto. En pocas palabras, la respuesta positiva de la ciudadanía indica que la focalización en los celos está siendo efectiva. A continuación presentamos un reporte detallado del desempeño de la línea CELAN:

**Cuadro 7.1. Consolidado de los primeros nueve meses de funcionamiento de la línea CELAN**

<b>Total de llamadas atendidas (agosto 2011-Mayo2011)</b>		
Llamadas recibidas relacionadas con celos (primera vez)	598	48%
Llamadas recibidas relacionadas con celos (reiteradas)	331	26%
<b>SUBTOTAL</b>	<b>929</b>	<b>74%</b>
Llamadas recibidas relacionadas con otros motivos*	285	23%
Llamadas efectuadas por la línea CELAN	44	3%
<b>TOTAL</b>	<b>1.258</b>	<b>100%</b>
<b>Llamadas recibidas por celos (primera vez)**</b>		
Hombre celoso (Agresor)	114	19%
Mujer en riesgo de ser agredida por celos (Víctima)	137	23%
Amigo o familiar de hombre celoso (Testigo)	22	4%
Hombre contactado por pareja (Remitido)	7	1%
Hombre contactado por familiar o amigo (Remitido)	2	0%
Otro, ¿Cuál?		
Mujer celosa	232	39%
Hombre celado	44	7%
Otros	40	7%
<b>TOTAL</b>	<b>598</b>	<b>100%</b>
<b>Perfil</b>		
Perfil I	24	4%
Perfil II	144	24%
Perfil III	406	68%
Sin perfil	24	4%
<b>TOTAL</b>	<b>598</b>	<b>100%</b>

(Continúa)

de Familia, Fiscalía, Personería, entre otras) para evitar la re-victimización de las mujeres e intervenir oportunamente los casos (en un momento temprano y no cuando la lesión es grave o fatal).

<sup>201</sup> De las cuales 598 fueron realizadas por primera vez y 331 fueron llamadas reiteradas.



Género		
Femenino	427	71%
Masculino	171	29%
<b>TOTAL</b>	<b>598</b>	<b>100%</b>

\* *Otros motivos: maltrato infantil, orientación sobre los hijos, orientación para denuncia del maltrato, lesiones, divorcios, depresiones y temas de desempleo, entre otras.*

\*\* *La caracterización de cada caso se realiza en la primera llamada efectuada por el usuario. Cuando se reciben llamadas reiteradas se actualiza la información del caso. Por esta razón la información se desagrega sobre las 598 llamadas efectuadas por primera vez por celos y no sobre las 929 que incluyen el anterior dato, más las 331 llamadas reiteradas.*

Los resultados señalan que el 71% de las llamadas relacionadas con celos fueron realizadas por mujeres y el 29% por hombres, lo cual puede obedecer a que hay una mayor aceptación cultural a que las mujeres hablen de sus problemas afectivos y sentimientos: nadie les reprocha que lo hagan, ni se las considera “menos mujeres” por ello. A los hombres, en cambio, desde niños se les recrimina o se les hace valorar de manera negativa, con mecanismos como la burla o el descrédito, el hecho de llorar o de hablar de sus sentimientos. Por eso prefieren muchas veces “tragarse” lo que sienten para evitar que les digan que son unas “nenas lloronas” o “poco hombres”. Por lo mismo es muy significativo que el 29% de las llamadas hayan sido efectuadas por hombres, quienes se están atreviendo a revisar y a romper los prototipos machistas para mejorar su situación y su relación de pareja.

Otra cuestión de suma importancia que se pone de presente aquí tiene que ver con los tipos de usuario de la línea, pues aparecieron dos usuarios no contemplados como actores críticos de VIF: las mujeres celosas y los hombres celados. La estrategia se dirigió inicialmente a los hombres celosos, pues estos son los principales agresores según las estadísticas revisadas, pero las mujeres celosas aparecen como el principal usuario (39%), superando en 20 puntos a las llamadas efectuadas por hombres celosos (19%).

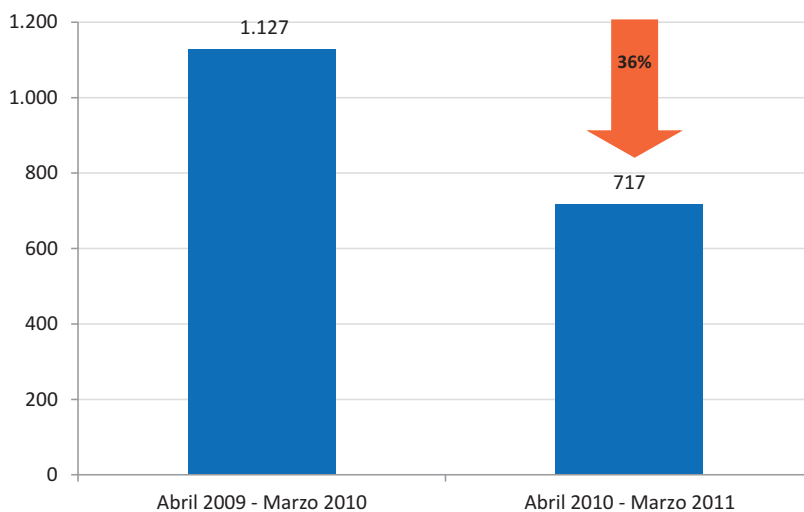
Otro aspecto relevante tiene que ver con que el 58% de las personas que llamaron durante este periodo lo hicieron para reconocerse celosos(as) mientras que el 30% de las llamadas fueron efectuadas por víctimas. Esto indicaría que son más las personas que reconocen tener problemas de celos y que están dispuestas a auto-regularse y a efectuar cambios para mejorar su situación pues se sienten propensos a agredir; lo cual, junto con el número de llamadas recibidas, indica claramente corresponsabilidad, compromiso y cooperación por parte de la ciudadanía barranqueña en el mejoramiento de la situación de VIF.

Los resultados arrojan también información que ayuda a caracterizar con mayor precisión la problemática de la violencia de pareja en la ciudad, lo cual resulta útil para el diseño de programas y políticas públicas focalizadas. Por un parte, se evi-

dencia que la violencia de pareja desatada por celos se focaliza en las personas jóvenes (el 70% de las llamadas fueron efectuadas por personas entre 15 y 34 años<sup>202</sup>), con relación actual (el 85% de las llamadas refirieron casos de relaciones afectivas actuales) y de tipo no formal (el 75% de las llamadas señalaron relaciones de pareja distintas al matrimonio). Por otra, las llamadas revelan un alto nivel de gravedad: el 68% se ubica en el perfil crítico (situaciones de amenazas a la vida, golpes o encierro) y un elevado 73% requiere atención terapéutica (ya sea en modalidad individual o de pareja).

Es importante mencionar que, según los reportes de lesiones por VIF y por violencia de pareja que suministra el INMLCF, se presentó una disminución significativa desde el inicio de las acciones de cambio cultural (ver gráficos 7.12 y 7.13). De abril de 2009 a marzo de 2010, antes de la intervención, se presentó un total de 1.127 casos de lesiones por violencia intrafamiliar; mientras que entre abril de 2010 y marzo de 2011, tras la intervención, se presentaron 717 casos. Esto implica una disminución de 410 casos, que equivale a un 36% de reducción del indicador de VIF y de 35% en el de violencia de pareja. Podemos decir que una de cada tres mujeres víctimas de violencia de pareja y que reportaron esta situación en Medicina Legal en el periodo 2009 – 2010, no lo fue en el periodo 2010-2011 (en los intervalos mensuales señalados).

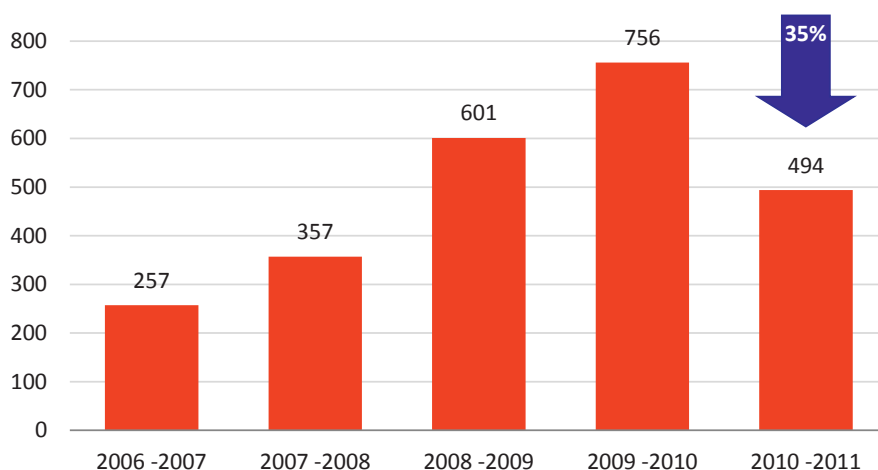
**Gráfico 7.12. Casos de lesiones por violencia intrafamiliar en Barrancabermeja, abril 2009 – marzo 2010 vs abril 2010 – marzo 2011**



Fuente: INMLCF

<sup>202</sup> Esta concentración de la problemática en las personas jóvenes se presenta también en las ciudades de Bogotá, Medellín, Quito y México D.F., según el análisis de fuentes secundarias.

**Gráfico 7.13. Casos de lesiones por violencia de pareja en Barrancabermeja, periodo abril – marzo, 2006 – 2011**



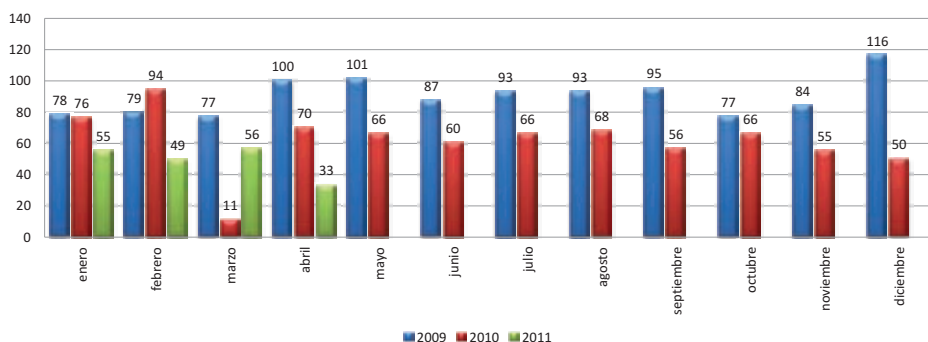
Fuente: INMLCF

El análisis de los datos hace evidente la modificación de la tendencia de incremento de lesiones que se venía presentando desde el año 2006 hasta el año 2010. Tomando el periodo comprendido entre los meses de abril de un año y marzo del año subsiguiente<sup>203</sup>, podemos ver que dicha tendencia se invierte para el periodo abril 2010 -marzo 2011, con una disminución de 262 casos equivalentes al 35%.

Avanzando en la evolución histórica de los resultados de la estrategia, los datos revelan una reducción en ambas formas de violencia a partir del comienzo de la intervención en abril de 2010, que se sostiene en los siguientes 3 meses (ver gráficos 7.14 y 7.15). Los resultados de septiembre de 2010 (primer mes de funcionamiento de CELAN), muestran una nueva disminución significativa: de abril a agosto el promedio de casos de lesiones por VIF se mantuvo en alrededor de 70 casos, pero de agosto a septiembre se presenta una nueva reducción de 12 casos de lesiones por violencia intrafamiliar, y de 20 de lesiones por violencia de pareja.

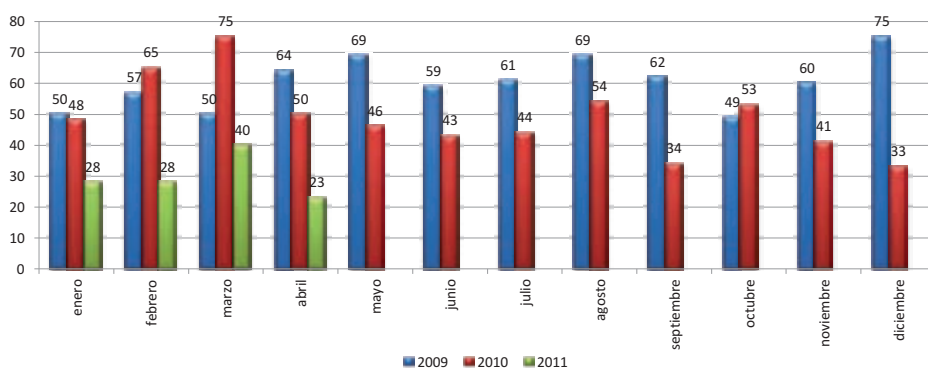
<sup>203</sup> Para efectos de mayor precisión en la comparación, se tomó el año considerado entre los meses de abril y marzo, pues corresponde al periodo de inicio de la estrategia (abril de 2010),

**Gráfico 7.14. Número de casos de lesiones por VIF mes por mes en Barrancabermeja, 2009-2011**



Fuente: INMLCF

**Gráfico 7.15. Número de casos de lesiones por violencia de pareja mes por mes en Barrancabermeja, 2009-2011**



Fuente: INMLCF

Son de particular importancia los datos correspondientes al mes de diciembre de 2010, dado el crecimiento de la problemática que suele presentarse en este mes del año<sup>204</sup> y dada la propuesta ciudadana del diciembre sin maltrato implementada en el marco del proceso (retroalimentación del proceso de evaluación y monitoreo con la ciudadanía)<sup>205</sup>. En los gráficos 7.14 y 7.15 se evidencia que en diciembre de 2010, y respecto del mismo mes en 2009, disminuyó en 66 casos la violencia intrafamiliar (116 casos en diciembre 2009 vs 50 casos en diciembre 2010) y en

<sup>204</sup> En 2009, de noviembre a diciembre se reportaron 32 casos más de violencia intrafamiliar y 15 más de maltrato de pareja.

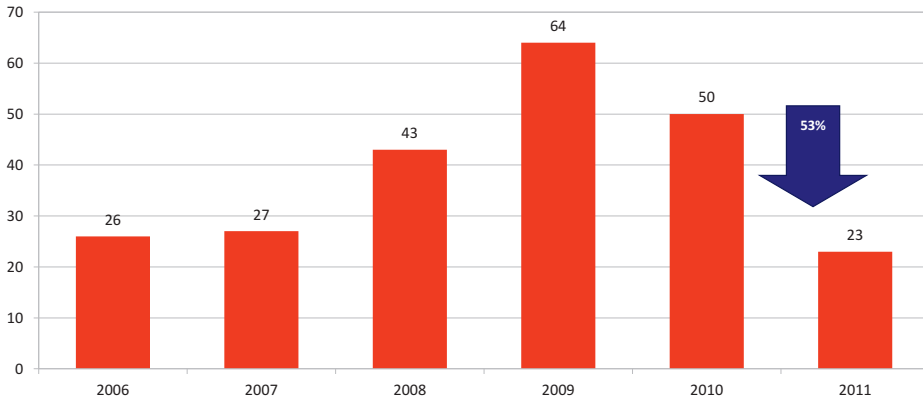
<sup>205</sup> Para el mes de diciembre de 2011 se formuló públicamente una meta ciudadana: una navidad sin casos de maltrato por violencia intrafamiliar.

42 casos la violencia de pareja (75 casos en diciembre de 2009 vs 33 casos en diciembre de 2010). Esto implica que se logró una disminución de más del 50% en ambas formas de violencia en este mes.

La reducción de los reportes en ambas formas de violencia siguió presentándose y de manera creciente de enero a abril de 2011: enero de 2010, comparado con enero de 2011, presentó una disminución del 31% en las lesiones por VIF y del 44% en las lesiones por violencia de pareja. Febrero de 2011 reportó 53% menos lesiones por violencia intrafamiliar respecto del mismo mes de 2010 y 43% menos lesiones por violencia de pareja. Marzo de 2011, comparado con marzo de 2010, presentó una reducción del 48% en las lesiones por VIF y del 49% en las lesiones de violencia de pareja. Finalmente, en abril de 2011 disminuyeron en 53% las lesiones por VIF y en 54% las lesiones por violencia de pareja en comparación con abril de 2010.

Respecto de abril de 2011, mes en el que se cumple un año desde el inicio de la estrategia, y observando la evolución histórica de las lesiones por violencia de pareja en este mes entre 2006 y 2011, se evidencia que el número de lesiones en abril de 2011 está por debajo de los reportes en dicho mes para los años 2006 y 2007. Durante los años 2008 y 2009 las lesiones se incrementan significativamente, pero se reducen en 14 casos en abril de 2010 y esta reducción se hace más fuerte en abril de 2011, que reporta 27 casos menos que en 2010, lo cual equivale a una disminución del 53%. Así lo muestra el gráfico 7.16.

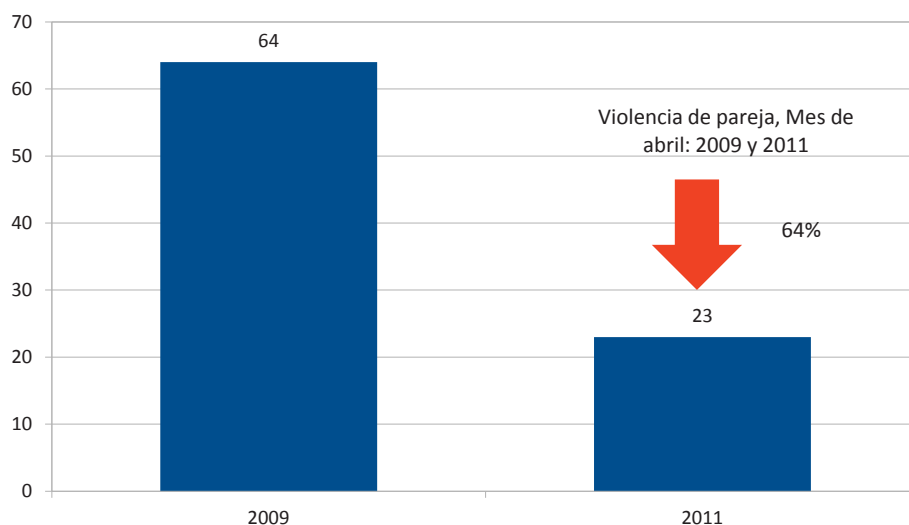
**Gráfico 7.16. Número de casos mensuales de maltrato en Barrancabermeja, mes de abril 2006-2011**



Fuente: INMLCF

Si se comparan los resultados del mes de abril de 2011 con los de abril de 2009 (dos años antes del inicio de la estrategia) se observa que la reducción en las lesiones por violencia de pareja ha sido del 64%:

**Gráfico 7.17. Número de casos mensuales de maltrato en Barrancabermeja, abril 2009 y 2011**



Fuente: INMLCF

En suma, los reportes del Instituto de Nacional de Medicina Legal permiten suponer que el conjunto de acciones de cambio cultural desarrolladas en Barrancabermeja, más la desactivación de la violencia intrafamiliar propiciada por la línea CELAN, han impactando positivamente en la reducción de las agresiones causadas por la violencia intrafamiliar en general, y particularmente por el maltrato de pareja.

Las cifras también permiten inferir que, tras los nueve primeros meses de funcionamiento de la línea CELAN y el primer año de ejecución de la estrategia completa, el trabajo ha redundado en el rechazo cultural, y en particular de las justificaciones sociales al uso de la violencia en el ámbito de la pareja.

En la medida que la ciudad de Barrancabermeja ilustra en detalle el patrón identificado en el análisis de las preguntas de la ECC y de las fuentes secundarias disponibles para las 8 ciudades estudiadas, consideramos que una apropiada focalización de políticas en la dirección señalada y una estrategia de acupuntura cultural semejante tendrían altas probabilidades de recibir una buena acogida por parte de la ciudadanía en distintas partes de América Latina, especialmente en ciudades como Quito o México D.F., que presentan un comportamiento de la problemática muy similar al de Barrancabermeja.

Con el tiempo, quizás el resultado más importante de la línea CELAN en términos de transformación cultural radique en que la autorregulación y la mutua regulación ciudadana (regulación cultural), mediada por una regulación institucionalizada, lleven en su conjunto a revisar y a rechazar la idea de que los celos son tan solo una expresión normal del amor. Y no solo de esta, sino de todas aquellas creencias que justifican

el uso de la violencia en la vida afectiva y familiar; ya sea porque se la considera un atributo natural de la masculinidad, ya sea porque se busque “salvaguardar” el honor; o porque se permite o se acepta la violencia contra la mujer. El objetivo último de la línea CELAN y del conjunto de acciones de cultura ciudadana contra el maltrato y la VIF, es generar un cambio cultural de rechazo a la violencia de pareja, centrado en la convicción moral, cultural y legal de que nada justifica el maltrato, de que sin celos si hay amor y de que el amor es eterno solo mientras nos sepamos y nos queramos querer.

### **3. La estrategia de Barrancabermeja como programa orientado a generar una política pública de cultura ciudadana frente a la VIF**

Consideramos que las intervenciones realizadas en Barrancabermeja son un buen ejemplo de un programa institucional y público de cultura ciudadana orientado a mejorar la seguridad ciudadana en el contexto latinoamericano. En primer lugar, porque con ellas se apunta a superar perspectivas que consideran la seguridad como un tema de sanciones legales y control directo de los individuos que cometen acciones delictivas, y busca más bien identificar condiciones de riesgo para comportamientos lesivos para la vida o la integridad de los ciudadanos.

En segundo lugar, porque como se ha visto, las acciones de la estrategia fueron diseñadas sobre la base de un diagnóstico de la VIF que permitió identificar, con información objetiva, la motivación de mayor riesgo, los celos, para desarrollar sobre ella un ejercicio de intervención sistemático y focalizado, orientado hacia la interrupción y el rechazo cultural del comportamiento agresivo motivado por esta causa, ejercicio que ha sido evaluado y monitoreado permanentemente a través de indicadores objetivos y con una retroalimentación de los resultados con la ciudadanía.

Además, el diseño de estas acciones cumple un proceso de acupuntura cultural, pues se focalizó dentro del tema de violencia intrafamiliar; teniendo en cuenta los indicadores del INMLCF, el trabajo cualitativo de entrevistas, la revisión bibliográfica y la consulta con expertos en la materia, priorizando un aspecto crítico (la violencia de pareja, en especial la cometida contra las mujeres y por motivos de celos). Como resultado, logró, con la línea CELAN, ofrecer a la ciudadanía una serie de herramientas para la elaboración de los sentimientos, el mejoramiento de la comunicación para dirimir pacíficamente los conflictos, y la revisión de las creencias y los hábitos que hacen que muchos ciudadanos sean propensos a ser víctimas o victimarios de este tipo de violencia.

Otro motivo por el cual la estrategia aplicada en Barrancabermeja es un buen ejemplo de intervención de cultura ciudadana, es el hecho de que en el momento de analizar el fenómeno de la violencia de pareja y proponer las distintas acciones, se consideró el modo en el que la regulación legal, la regulación cultural y la moral promueven o castigan estos comportamientos violentos o dañinos.

efectivas las penas previstas se requiere una denuncia directa de la víctima, quien en muchos casos se encuentra en una situación de intimidación por parte del victimario que le impide hacerlo. Por otra parte, aunque es posible que un tercero haga la denuncia a nombre de la víctima, nuevamente, si la persona implicada no se presenta a la primera citación el proceso no sigue su curso. He aquí dos tensiones importantes entre la norma (diseñada para proteger a los ciudadanos, en este caso las mujeres) y la práctica social o los hábitos de comportamiento.<sup>206</sup>

A todo ello se suma un problema de *desarticulación institucional*, otro de los factores con que frecuentemente se topan los programas de cultura ciudadana cuando abordan problemas de convivencia que involucran la presencia de autoridades civiles. En Colombia existe una “Ruta de denuncia y atención a víctimas de VIF” conformada por distintas entidades (diseñada a nivel nacional por el Ministerio de Protección Social) para dar orientación a las víctimas sobre el conducto regular de una denuncia o sobre cómo recibir atención. En este caso, la red no estaba adaptada a las condiciones del municipio y las instituciones no se habían coordinado lo suficiente para atender e informar a los usuarios. Además, en muchos casos los funcionarios revelan bajos niveles de sensibilidad con respecto al problema, lo cual, sumado a lo anterior, conduce a una re-victimización de los ciudadanos.<sup>207</sup>

En lo que se refiere a la *regulación social* o cultural, hemos visto ya cómo es quizás este ámbito el más problemático, dada la alta validación de los comportamientos de violencia de pareja y cómo se prefiere acudir a una autoridad para regular un evento de violencia intrafamiliar con el que se está en desacuerdo. Hemos mostrado también cómo se suman allí muchas justificaciones culturales para actuar de manera “maltratante”, como pautas de relación machista entre géneros y aceptación de los celos o de la necesidad de “limpiar el honor” por medios violentos, etc., además de otro conjunto de justificaciones culturales para no intervenir o regular este tipo de violencia, como la idea de que los problemas domésticos y la educación de los hijos son asuntos privados donde es indeseable la intervención de las autoridades.

Este último argumento es especialmente problemático y parece tener un correlato legal que funciona también como limitante para intervenir la violencia intrafamiliar. Es problemático porque en nuestras sociedades democráticas y liberales se considera

---

<sup>206</sup> También existen limitaciones en la capacidad regulatoria de las autoridades, puesto que ante una denuncia por parte de un vecino o conocido de un evento de violencia intrafamiliar, la policía puede acudir hasta el sitio, y si es una casa —el escenario más frecuente de las agresiones— y nadie abre la puerta, o quien abre no manifiesta ser víctima de violencia, o no se puede tener acceso a la víctima, será imposible proceder a hacer un control de la situación de agresión.

<sup>207</sup> A este respecto, dentro de las acciones de implementación de la línea se llevó adelante un proceso de reconstrucción de la ruta que consistió en la visita, por parte de funcionarios de la Secretaría de Salud y de Corpovisionarios, a cada una de las entidades para revisar sus competencias y funciones con respecto al tema, luego de lo cual se concretaron reuniones periódicas para la socialización de la ruta y se ofrecieron talleres de sensibilización y capacitación para los funcionarios.



positivo salvaguardar la intimidad del “hogar” como propiedad privada, y mantener una mínima regulación por parte del Estado de las relaciones de parentesco y alianza. Pero esto, que se considera válido para el Estado, parece reforzar la indiferencia por parte de los ciudadanos ante la violencia de pareja y en general ante la violencia intrafamiliar. Así pues, consideramos que lo que es positivo para la regulación legal no lo es necesariamente para la regulación cultural o mutua regulación.

La herramienta del silbato se propuso precisamente como una forma de superar esa barrera de la privacidad, que en muchas ocasiones sirve de escondite para el agresor, quien aprovecha esa “impunidad” que la ley y la cultura le ofrecen para tener comportamientos que muy probablemente no se permitirían si se encontrara en el espacio público. El gesto de hacer sonar el silbato ante un evento de violencia intrafamiliar cumple una función de sanción social contra el agresor, en solidaridad con la víctima, y evita entrometerse en la privacidad del hogar, salvaguardando así al regulador de ser a su vez agredido si decide intervenir directamente para detener la agresión.

Otro elemento del enfoque de cultura ciudadana enmarcado en la idea de la mutua regulación que se buscó desarrollar en las distintas herramientas de intervención, incluyendo el silbato, fue la movilización colectiva y la cooperación ciudadana, pues se educó continuamente a la ciudadanía en las herramientas propuestas, y por medio del compromiso ciudadano del 26 de junio se estableció un hito de corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía para trabajar en contra la violencia intrafamiliar y de pareja.

Por último, en la esfera de la *regulación moral*, podemos incluir a las vacunaciones contra la violencia y el maltrato, y a la misma línea CELAN. Se trata de herramientas que apuntan a fortalecer el compromiso de cada uno de los ciudadanos para romper la “cadena” o el “círculo” del maltrato. Un compromiso, primero, en el sentido de que, a partir de la confrontación con vivencias personales, se genera empatía con las víctimas, al tiempo que se promueve el rechazo a los agresores; y en segundo lugar, porque invita a los mismos victimarios a hacerse responsables del riesgo que representan para otros y para sí mismos acudiendo a la ayuda de la línea y al proceso terapéutico o psicopedagógico que ella ofrece.

Como se observa, la estrategia y sus acciones trascienden el alcance de una campaña, pues se trata de un esfuerzo de intervención sostenido, sistemático e institucional que, más que informar y concientizar sobre la problemática, busca generar un cambio cultural activo de interrupción y rechazo frente a la VIF, mediante acciones de auto y mutua regulación en las que se involucra a los ciudadanos como partícipes. En otras palabras, mientras en el contexto de una campaña se pretende que la ciudadanía reciba un mensaje o una información, las acciones de cultura ciudadana buscan que los ciudadanos se hagan corresponsables mediante un cambio comportamental voluntario y activo que contribuya a reducir la problemática, pues como ya se ha señalado, no basta con la interiorización individual de una norma o mensaje para que las personas transformen su comportamiento.

## Referencias

Beck, A (2003). *Prisioneros del odio. Las bases de la ira, la hostilidad y la violencia*. Barcelona: Paidós.

Corpovisionarios; Ariza, A (2010). *Guía para la prestación de los servicios psicopedagógicos de la línea*. Bogotá: documento de trabajo, inédito.

Corpovisionarios. 2010a. *Encuesta de cultura ciudadana en la ciudad de Barrancabermeja, El Centro y Llanito*, Informe de análisis de la ECC 2009 para la ciudad, presentado al Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio. Bogotá.

Corpovisionarios. 2010b. *Proyecto de cultura ciudadana en Barrancabermeja, y Corregimientos El Centro y Llanito*. Informes de las fases I y II para el Centro de Estudios Regionales del Magdalena Medio. Bogotá.

Corpovisionarios; Ariza, A. y Chiappe G. 2010. *Informes de actividades de asesoría y acompañamiento de la implementación de la línea para celos anónimos CELAN*. Informes I y II, presentados a la Secretaría de salud de Barrancabermeja. Bogotá: documentos inéditos.

*Couples Communication Series*. [www.healthymarriageinfo.org](http://www.healthymarriageinfo.org).

Elster, Jon. 2002. *Sobre las pasiones*. Barcelona: Paidós.

Gutiérrez de Pineda, V. 1992. *Honor, familia y sociedad en la estructura patriarcal: el caso de Santander*. Bogotá: Editorial Universidad Nacional.

Jimeno, Miriam. 2002. *Crimen pasional. Contribución a una antropología de las emociones*. Bogotá: Unibiblos.

Riso, Walter. 2003. *¿Amar o depender? Cómo superar el apego afectivo y hacer del amor una experiencia plena y saludable*. Bogotá: Editorial Norma.

## Fuentes de prensa y entrevistas

2010a. Entrevista a Miryam Jimeno, Antropóloga experta en crímenes pasionales (26 de abril) realizada por Alejandra Ariza y Giancarlo Chiappe. Bogotá: documento inédito.

2010b. Entrevista a Leónidas Castro, Psicólogo experto en terapia cognitivo conductual de pareja (Mayo 10) realizada por Alejandra Ariza y Giancarlo Chiappe. Bogotá: documento inédito.

2010c. Entrevista a dos homicidas pasionales (Cárcel masculina de Barrancabermeja, Mayo 4) realizada por Alejandra Ariza y Giancarlo Chiappe. Bogotá: documento inédito.

Associação dos Praças do Nordeste Mineiro. APNM-BM/PM, <http://www.apnm.com.br> (25 de octubre de 2010).

Chávez Marcelo, 2010. "La Línea Celan reportó 251 llamadas de celosos". En: *Vanguardia Liberal*, edición digital del 29 de septiembre de 2010. Disponible en: <http://www.vanguardia.com/bucaramanga-region/barrancabermeja/77097-linea-celan-reporto-251-llamadas-celosos>.

*Ciudadanosenred*, 2010. "Cuando el amor no se celebra: crímenes pasionales segunda causa de homicidios", en *Ciudadanosenred*, edición digital del 15 de febrero de 2010. Disponible en: <http://www.metropoli.org.mx/node/19054>.

Dirección General del Servicio Público de Localización Telefónica, 2009. Disponible en: [http://www.locatel.df.gob.mx/documentos/Violencia\\_Familiar\\_Anual\\_2009.pdf](http://www.locatel.df.gob.mx/documentos/Violencia_Familiar_Anual_2009.pdf).

elespectador.com, 2010. "Cuatro de cada diez madres mexicanas han sufrido violencia de sus parejas", en: *El Espectador* edición digital del 21 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-cuatro-de-cada-diez-madres-mexicanas-han-sufrido-violencia-de-sus-parejas>.

eluniversal.com, 2010. "Maltrato infantil, tolerado en América Latina: Unicef", en: *El Universal*, edición digital del 25 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/618290.html>.

Informe Sombra del CEDAW, 2009. Caracas. Disponible en: <http://www.observatoriomujeres.org.ve>.

portafolio.com, 2010. "Violencia intrafamiliar le cuesta al país \$8,7 billones por año: un 4% del PIB", en: *Portafolio.com* edición digital del 22 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.portafolio.com.co/archivo/documento/CMS-3997674>.

publimetro.com, 2010. "Una ciudad colombiana abre una "línea anticelos" para luchar contra el maltrato", en: *Publimetro*, edición digital del 24 de agosto de 2010. Disponible en: <http://www.publimetro.com.mx/vida/una-ciudad-colombiana-abre-una-linea-anticelos-para-luchar-contra-el-maltrato/ejhx!1351274/> (Información proporcionada por la Agencia EFE).

# Capítulo 8

## ¿Víctimas o victimarios?

### Un acercamiento a los jóvenes latinoamericanos y su papel en la violencia urbana

Lina Gómez, Susana Garavito y Sandra Zúñiga

La exclusión, la pobreza, la falta de educación y de oportunidades, suelen ser fuentes originadoras de violencia. Sin embargo, estos factores no explican por completo las causas del problema. Si bien no se puede negar que los ambientes que presentan baja calidad de vida pueden facilitar de alguna manera las conductas delictivas, afirmar que la pobreza genera violencia es una forma determinista de simplificar y distorsionar un problema que va mucho más allá.

Por otra parte, algunos especialistas ven estos fenómenos desde un punto de vista simplemente penal y piden modificar las legislaciones o aumentar el pie de fuerza. Otros proponen intervenciones integrales que intentan abarcar todas las variables socioeconómicas, muchas veces sin ninguna directriz o tema transversal, bajo el argumento de que los jóvenes simplemente actúan en respuesta a una serie de factores del entorno. Aunque es innegable que los fenómenos de violencia se dan en diversos entornos socioeconómicos, nuestra hipótesis apunta, más bien, a que el recurso a ella está ligado al individuo y a una serie de factores culturales procedentes de su interacción familiar, comunitaria y entre pares.<sup>208</sup>

Para evitar caer en el enfoque legal y determinista, aquí se intenta priorizar y focalizar los temas a abordar y conocer en detalle la problemática en su respectivo contexto. Un ejemplo de priorización se muestra en el capítulo 3, que aborda los problemas de seguridad y convivencia en Medellín. La focalización puede realizarse en determinados grupos, y en este capítulo nos ocuparemos de la población de jóvenes hombres que viven en las diferentes ciudades de este estudio.

Para estudiar el fenómeno de la violencia en las ciudades desde el punto de vista del registro de hechos (cifras secundarias), el indicador ineludible es la tasa de homicidios. Como se verá en detalle, estas cifras revelan que la ma-

---

<sup>208</sup> *Estudiar el tema de la seguridad desde el punto de vista de las actitudes y los comportamientos de los jóvenes hombres nos permite aproximarnos a las motivaciones que desencadenan acciones delictivas y, eventualmente, comenzar a diseñar acciones de cultura ciudadana focalizadas en grupos específicos de alto riesgo. Priorizar los aspectos culturales del joven hombre como elementos para transformar es comenzar a esbozar una respuesta a la problemática estudiada en el capítulo 3.*

yoría de víctimas de muertes violentas son jóvenes hombres entre 14 y 25 años de edad —aunque el rango de edad varía según las fuentes y estudios consultados para cada caso—. Por otra parte, a pesar que no siempre hay registro o datos fiables acerca de los agresores, el porcentaje de hombres en esas mismas edades que se reportan como autores de los actos violentos es igualmente alto. Simplemente al revisar algunas investigaciones cualitativas como historias de vida de jóvenes pandilleros, noticias de prensa, documentales y algunas películas basadas en hechos reales de las principales ciudades latinoamericanas, se observa que los jóvenes son las principales víctimas de la violencia, y también los victimarios más frecuentes y los responsables del grueso de las muertes violentas.

Es así como el tema de la violencia comienza a focalizarse en un sector determinado de la población. Sin embargo, no basta con revisar las cifras de homicidios, lesiones personales y agresores para los dos aspectos del problema: los jóvenes como víctimas y como victimarios. Lo propio del enfoque y el aporte de la cultura ciudadana frente a este tipo de fenómenos es que permite indagar sobre las creencias, actitudes y comportamientos en juego, y ver de qué modo pueden reforzar o perpetuar formas de vida y conductas peligrosas o nocivas para la ciudadanía. De esta forma, lejos de estigmatizar a este grupo, aquí se busca hacer un acercamiento a la problemática de seguridad en un marco de análisis de los factores que afectan la convivencia, analizando la congruencia entre las regulaciones jurídica, moral y cultural de ese grupo etario particular.

En el presente capítulo analizaremos el fenómeno de los jóvenes hombres como principales víctimas y victimarios de la violencia a partir de cifras de las ciudades latinoamericanas comprendidas en el estudio, de resultados de la Encuesta de Cultura Ciudadana y de algunas investigaciones cualitativas sobre el joven violento. Esta información nos permitirá descender desde una mirada en gran escala del fenómeno de la violencia, como las cifras de homicidios y lesiones en la región, para poco a poco ir acercándonos algunas particularidades de cada ciudad y finalmente llegar al núcleo de la investigación: lo que piensan y sienten sobre sí mismos y sobre la sociedad los jóvenes que incursionan en la vida violenta, y hasta qué punto puede entenderse esta situación como un problema de choque entre ley, moral y cultura. Propondremos una nueva forma de abordar el tema, es decir, desde la cultura del joven, donde será fundamental conocer los patrones de referencia de los jóvenes, la validación de los actos delictivos por parte de grupos o pandillas y la pérdida del respeto a la vida. En este sentido, no solo el Estado con sus programas sociales juega un papel en la discusión, sino que la familia, los amigos, la pareja, los medios de comunicación y la escuela son decisivos para poner en marcha un cambio cultural focalizado.

## **I. Contextualización de la problemática: de lo macro a lo micro**

A continuación realizaremos un breve recorrido por el tema de la violencia juvenil a través de sus cifras secundarias, que permiten enfocar las situaciones

críticas de inseguridad y fenómenos violentos a partir del registro con el que cuentan las diferentes ciudades, e igualmente a nivel de la región.

En 1996, en la 49a Asamblea Mundial de la Salud, se declaró que la violencia es un problema de salud pública fundamental, que está lejos de ser exclusivo de una región en particular y viene en aumento en todo el mundo. Así, considerando las graves consecuencias de su escalada, se invitó a los Estados miembros a incluir en sus agendas planes para abordar el problema. Sin embargo, en 2004 la OMS señaló que la violencia era una de las veinte causas de muerte y lesiones a nivel global (OMS, 2008, 43). El *Informe mundial sobre la violencia y la salud* de 2003 declaró que la violencia podía prevenirse, pero resaltaba que para tal efecto debía ser reconocida y definida como un problema a corto, mediano y largo plazo para el desarrollo de los países y sus habitantes; y una vez reconocida como tal, era vital hacerle seguimiento y evaluar los fenómenos asociados.

Esta serie de antecedentes nos permite dimensionar el tamaño del reto que se le viene planteando a los Estados desde hace más de una década, y afirmar que su creciente urgencia no solo requiere afinar o extender los mecanismos de contención y sanción —cosa que se ha venido haciendo bajo diferentes enfoques en cada país—, sino que es una invitación, casi una demanda, a los estudiosos del tema a desarrollar enfoques de más largo plazo y de mayor efectividad en el nivel preventivo. Ahora bien, la investigación rigurosa, la recopilación y el análisis de sus diferentes aspectos señalan que la violencia rodea a algunos grupos poblacionales específicos más que a otros. Según datos de la OPS esta es una de las principales causas de muerte en todo el mundo para la población de 15 a 44 años de edad (OPS, 2003, 23). En 2000 la tasa de homicidios de jóvenes hombres a nivel mundial fue de 19,4 HCH, ubicándose este como el rango de edad más afectado. Además, en casi todos los países las tasas de homicidios juveniles entre las mujeres son sustancialmente inferiores a aquellas que involucran hombres, lo que supone un mayor riesgo para la población masculina en este rango etario. Por su parte, las tasas de homicidios de adolescentes y adultos jóvenes de 10 a 29 años varían considerablemente según la región, estando América Latina muy por encima de otras regiones: mientras que en el año 2000 países de ingreso alto de Europa y partes de Asia y el Pacífico registraban 0,9 HCH, América Latina registró 36,4 HCH, seguido muy por debajo por África, con 17,6 HCH (OPS, 2003, 11, 23 y 46).

En este contexto es importante señalar que para el año 2000, según el Programa de Juventud de las Naciones Unidas, cerca del 18% de la población global eran jóvenes entre 15 y 24 años, es decir, que estos casi mil millones de jóvenes representaban ya una de cada cinco personas que habitaban en el planeta. Con todo, la proporción de jóvenes difiere entre regiones: mientras en Norteamérica corresponde al 13,5% de los habitantes, en América Latina y el Caribe el grupo se acerca al 20%. La cifra ubica a la región, después de África, en el segun-

do territorio con mayor concentración de jóvenes,<sup>209</sup> quienes evidentemente representan no solo el presente de la dinámica social sino su futuro.

Si bien existen diversos estudios sobre violencia juvenil, la mayoría de ellos se aproxima al tema describiendo al joven como un problema, como un generador de violencia. No obstante, a través de los análisis cruzados que permite hacer la ECC y su contraste con las cifras de homicidios y lesiones personales de los países, hemos encontrado que este es un tema que solo puede comprenderse a cabalidad si se logra abordar bajo un enfoque que integre ambas evidencias: el joven como victimario, pero también el joven como principal víctima de la violencia en las ciudades latinoamericanas.

## 2. Joven como víctima. El riesgo de ser hombre joven en América Latina

Para abordar la problemática de seguridad entre los jóvenes como población que sufre la violencia, realizaremos un análisis de la concentración de jóvenes como víctimas de homicidio y lesiones personales en tres ciudades colombianas (Medellín, Bogotá y Bucaramanga), y en Quito y Belo Horizonte.<sup>210</sup> En cuanto se refiere a las cifras primarias, analizaremos los resultados de las ECC aplicadas en Monterrey, Belo horizonte, La Paz, Quito y Caracas.<sup>211</sup> Por último se hará una revisión de fuentes y documentos que investigan la temática de jóvenes, y en particular del *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (OPS, 2003). Con esta información aspiramos a conocer en mayor detalle las características o el perfil del grupo bajo estudio.

Para estudiar el joven como víctima vale la pena tener en cuenta, para comenzar, las tasas de homicidio por edad en los continentes, donde claramente América Latina lleva una preocupante delantera:

**Cuadro 8.1. Tasa de homicidios según región y población**  
(Cada 100.000 habitantes)

Región o continente	Tasa HCH		
	Joven	No joven	Total población
África	16,1	8,5	10,1
América del Norte	12	4,6	5,6
América Latina	36,6	16,1	19,9
Asia	2,4	2,1	2,1

(Continúa)

<sup>209</sup> Sobre estas cifras generales suministradas por la ONU, véase la presentación del Programa de Juventud de la Organización de Naciones Unidas (2007).

<sup>210</sup> Cifras suministradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal (INMLCF) para todas las ciudades de Colombia, el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana de Quito, y el Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) de Belo Horizonte.

<sup>211</sup> Encuesta de Cultura Ciudadana elaborada por Corpovisionarios, y aplicada en el año 2010 en Quito, Monterrey y La Paz; en 2009 en Caracas y Medellín, y en 2008 en México D.F. y Bogotá.

Región o continente	Tasa HCH		
	Joven	No joven	Total población
Caribe	31,6	13,2	16,3
Europa	1,2	1,3	1,2
Oceanía	1,6	1,2	1,3

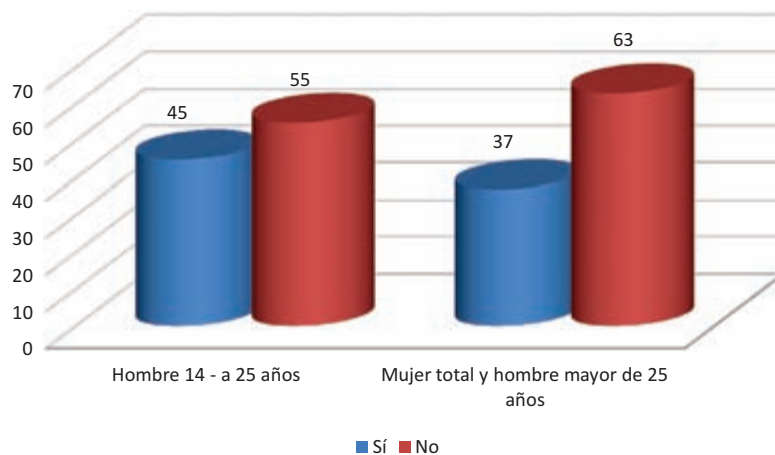
*Nota: En la clasificación de la Organización Mundial de la Salud, joven (adolescente) comprende las edades de 10 a 19 años; No joven (adulto), de 20 a 59 años.*

*Fuente: OMSSIS citado por Waiselfisz (2008, 13)*

Al revisar los casos de homicidio en las ciudades estudiadas se encuentra que el fenómeno tiene graves proporciones en varias de ellas. Aunque existe desde luego una variación en las tasas de homicidios entre una y otra ciudad, en la región los delitos contra la vida (esto es, homicidios y lesiones personales) se concentran de manera pronunciada en hombres jóvenes. ¿Qué factores son los que ponen en riesgo de convertirse en víctima de la violencia al joven latinoamericano?

Para responder a este interrogante, la principal herramienta utilizada en el presente estudio es la Encuesta de Cultura Ciudadana (ECC), la cual permite desagregar los resultados sobre creencias, actitudes y comportamientos de las personas por edad y género, entre otras variables. A partir del análisis realizado sobre el conjunto de las ciudades, se encontró que el 45% de los hombres entre 14 y 25 años reportan haber sido víctimas de algún delito en la ciudad, 8 puntos por encima del resto de la población (37%).

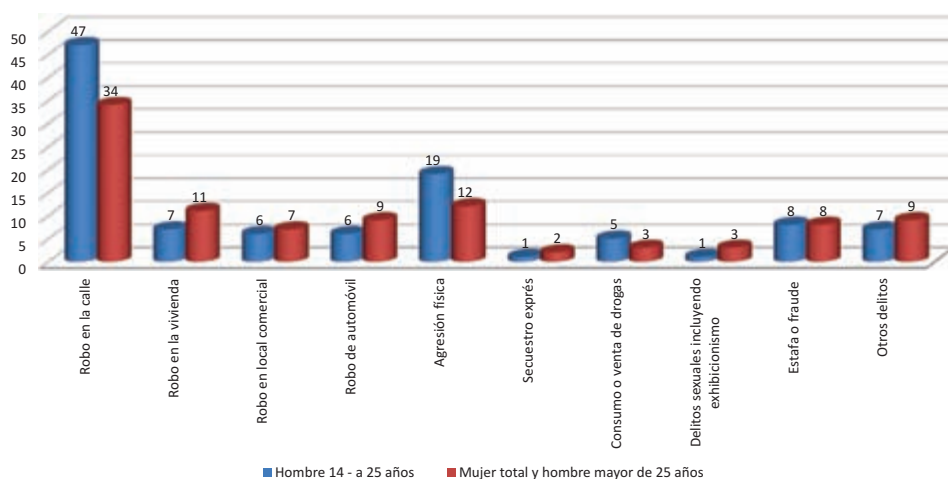
**Gráfico 8.1. Personas que en el último año dicen haber sido víctimas de algún delito, según género, promedio de América Latina**  
(Porcentajes)





Ahora, el 45% de jóvenes que afirma haber vivido dicha situación, informa que el principal delito del que ha sido víctima es el atraco en la calle, y en segundo lugar la agresión física, y en ambos casos en una proporción mayor que la que reporta la población de mujeres sumada a la de los hombres de rango de edad superior (ver gráfico 8.2). Teniendo en cuenta que los resultados analizados corresponden al promedio de ocho ciudades latinoamericanas, hay una clara tendencia a que los jóvenes hombres estén más expuestos a vivir situaciones de violencia que el resto de la población.

**Gráfico 8.2. Tipos de delito del cual ha sido víctima, según género y edad**  
**Promedio de ocho ciudades de América Latina, 2009**  
*(Porcentajes)*



Fuente: ECC, análisis de *Corpovisionarios*

Vale la pena contrastar los resultados que arroja la encuesta con cierta información secundaria relevante (homicidios y lesiones personales). Veamos por ejemplo el caso de Quito. Al observar las cifras suministradas por el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana se encontró que de los 225 casos de homicidio registrados para el año 2009, el 50% corresponde a víctimas que se encuentran entre 16 y 30 años de edad, y entre estas el 89% son hombres.<sup>212</sup> Aproximadamente el 38% de estas muertes fue ocasionado con arma de fuego, porcentaje que llama la atención pues el 62% restante habría sido cometido utilizando otros medios: arma blanca 43%, contundente 10%, y otras 9% —como veremos, a diferencia de otros países latinoamericanos, el porcentaje de muertes con arma de fuego en esta ciudad es relativamente bajo—. En cuanto se refiere a las circunstancias del

<sup>212</sup> El rango de edad es específico para esta ciudad, y obedece a los criterios de manejo de información establecidos por el Observatorio. Los análisis y conclusiones de este capítulo adoptan la franja que va de los 14 a los 25 años, establecida para la ECC.

homicidio, para este mismo periodo se sabe que el 29% de los casos ocurrió en riñas, el 24% en asaltos o robos y el 14% por venganza.

Frente a este panorama de Quito, es posible pensar que los casos que se presentan en la ciudad están fuertemente relacionados con problemas de convivencia, pues la mayoría de ellos se da bajo circunstancias de riña y el principal mecanismo utilizado es el arma blanca. Esto permite suponer un mayor nivel de acercamiento al cometerse el delito y, por lo tanto, que la víctima tenía algún conocimiento de su agresor; lo cual revelaría, a su vez, la ausencia de mecanismos pacíficos y alternativas ciudadanas de resolución de conflictos en esta ciudad.

Para el caso de Bogotá el panorama es similar. Según cifras del INMLCF para el año 2009, se presentaron 1.649 casos de homicidio, de los cuales el 47% tuvieron como víctimas a hombres entre 15 y 25 años. Del total de casos reportados, el 61% fue cometido con armas de fuego y el 32% con arma blanca. Por otro lado, de los 770 casos de homicidio de jóvenes hombres, el 71% ocurrieron en la vía pública, seguida por la vivienda como escenario (5%), y en tercer lugar en bares y tabernas (3%). Del total de casos sobre los cuales se conocen las circunstancias, el 44% corresponde a riñas, el 13% a venganzas y el 14% a robo. Tomando específicamente los asociados a riñas, se encontró que el 63% ocurre los sábados y domingos en las horas de la noche y la madrugada.

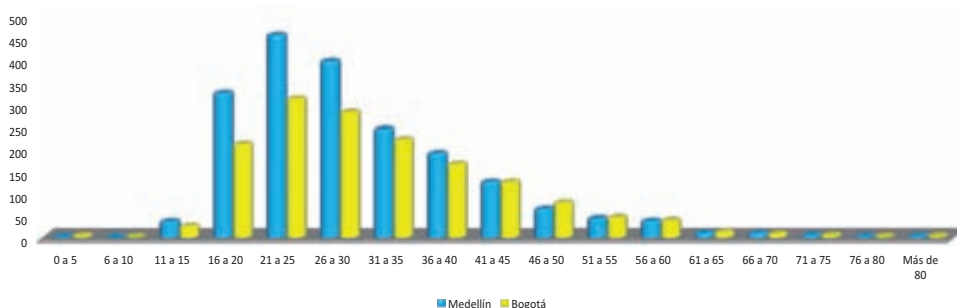
En cuanto a las víctimas de lesiones personales en Bogotá, la tendencia se concentra igualmente en esta franja. De los 41.885 casos reportados, el 51% de las víctimas son jóvenes, y de estos el 67% son hombres. Como en los homicidios, el escenario donde mayor número de casos se registran es en la vía pública (78%, frente a apenas el 7% en la vivienda y el 2% en centros educativos y bares). Nuevamente, la principal circunstancia en la que se dan los casos de lesiones personales es en riñas, con 41%, y atracos (7%).

En Medellín, igualmente, quienes más reportan casos de homicidio son los jóvenes (mujeres y hombres). Del total de 2.186 homicidios registrados en 2009, los hombres jóvenes (15 a 25 años) constituyeron más de la mitad de las víctimas (56%), y de ellos el 92% murió por impacto de arma de fuego.<sup>213</sup> Cuando hay información sobre el escenario, se tiene que el 78% ocurrió en vía pública y apenas el 4% en la vivienda. En cuanto a las circunstancias, el 85% fue por venganza, y solo el 5% por riñas. Respecto a las lesiones personales, la tendencia se confirma: el 43% corresponde a jóvenes, de los cuales el 63% son de sexo masculino. Y al igual que las víctimas de homicidio, las lesiones ocurrieron en su mayoría (71%) en la vía pública, seguidas por un 11% en la vivienda (ver cuadro 8.2.).

---

<sup>213</sup> Frente a esta situación, cabría la pregunta de si los programas de desarme que se vienen implementando en la ciudad, reseñados brevemente en el capítulo 3, han tenido el impacto deseado.

**Gráfico 8.3. Casos de homicidio por rango de edad en Medellín y Bogotá, 2009**



Fuente: INMLCF, cálculos de *Corpovisionarios*

Comparando los contextos de Bogotá y Medellín, encontramos que la dinámica es diferente en la medida que en la primera ciudad el fenómeno obedece en mayor proporción a problemas de convivencia, mientras que en Medellín resulta ser producto en gran parte de choques entre organizaciones delincuenciales. Sin embargo, en ambos casos las víctimas mayoritarias son hombres jóvenes. Como puede verse al revisar algunas notas de prensa (Avendaño, 2009 a y b), cada vez es más frecuente que los jóvenes sean los protagonistas de la violencia, con el agravante de que incursionan en la vida delictiva a edades más tempranas.

Otro de los casos es el de la ciudad de Bucaramanga, que muestra una concentración similar. En 2009 se presentaron 229 homicidios en el área metropolitana. El 54% de las víctimas son jóvenes y el 92% de ellas son hombres, con una especial concentración en el rango de 16 a 20 años. Cuando hay información sobre el escenario, se tiene que el 61% ocurre en la vía pública y el 10% en la vivienda. Del porcentaje que ocurre en las calles, cuando se conoce la circunstancia en que ocurrió el homicidio, el 44% fue por venganza y el 40% por riñas, y la gran mayoría de los casos ocurre los días sábado y domingo en horas de la noche y la madrugada. En cuanto a lesiones personales, en esta ciudad el contexto es aún más desalentador: de los 4.597 casos registrados, el 55% corresponde a jóvenes y de ellos el 74% son hombres. De nuevo, el principal escenario donde ocurren las lesiones es la vía pública (67%), seguido por la vivienda, bares y tabernas (ambos con un 5%). La mitad de los casos ocurre por riñas y el 11% por atraco en la calle.

Si bien no se cuenta en otras ciudades con información tan detallada como la que ofrecen las ya citadas, en el caso de Belo Horizonte es posible ver que de los 1.059 casos de homicidio reportados en 2007, al igual que en las otras ciudades latinoamericanas, el mayor número se presenta en la vía pública (66%), en segundo lugar en la vivienda (12%) y en bares (7%). Así mismo, el 14% de los casos ocurren en riñas y el 12% por venganza.

Cuadro 8.2. Caracterización de tipos de homicidios según ciudad, 2009

Ciudad	Total casos	Casos hombres 15-25 años	Tipo de arma (% total casos)		Escenario (% casos hombres 15 a 25)		Circunstancias (% casos con información disponible)		
			Arma de fuego	Arma blanca	Vía pública	Vivienda	Venganza	Riña	Robo
Medellín	2.186	1.216 (56%)	88%	8%	78%	4%	85%	5%	n.d.
Bogotá	1.649	770 (47%)	61%	32%	71%	5%	13%	44%	14%
Bucaramanga	229	113 (49%)	55%	37%	61%	10%	44%	40%	n.d.
Quito*	225	101 (45%)	38%	43%	n.d.	n.d.	14%	29%	24%
Belo Horizonte	1.059	n.d.	89%	4%	66%	12%	12%	14%	n.d.

*n.d.* No disponible

\* Las cifras de esta ciudad trabajan con un rango de edad más amplio, que incluye hombres hasta los 30 años.  
Fuente: análisis de *Corpovisionarios*.

Como se observa, los homicidios y las lesiones personales se presentan principalmente en vías públicas y, en segundo lugar, en la vivienda de las víctimas. En ambos casos la principal circunstancia en que ocurren son las riñas, seguidas por el atraco callejero o la venganza. Así mismo, la mayor parte de los hechos suceden en los días sábado y domingo en la noche y la madrugada. Sin embargo, comprender la victimización de los hombres jóvenes requiere analizar no solo las circunstancias y escenarios, sino los factores culturales y sociales que contribuyen a que ocurran. Teniendo en cuenta que una gran cantidad de hechos tiene lugar los fines de semana en la madrugada, es posible que gran parte tengan que ver con el consumo de alcohol. El alcohol puede estar actuando como factor de riesgo cuando se conjuga con el porte de armas. Así pues, cuando el joven en estado de embriaguez se ve involucrado en una riña —y con el alto porcentaje que reportan las diferentes ciudades latinoamericanas, este sería un indicio de mal manejo de conflictos— tiene una alta probabilidad de convertirse en víctima de la violencia.

No obstante, si se observa el contexto de otros países en los cuales el porte de armas está permitido —como es el caso de Estados Unidos, gracias a la Segunda Enmienda constitucional— o de países donde los índices de consumo regular de alcohol son altos, como en países europeos<sup>214</sup> la diferencia en las tasas de homicidio frente a América Latina es crítica.

<sup>214</sup> Según el Informe mundial sobre el consumo de alcohol, países como Francia registran 13,54 y Alemania 12,89, mientras que Colombia registra 5,92 (consumo per cápita en mayores de 15 años,

El fenómeno apuntaría entonces, más bien, a problemas relacionados con comportamientos y hábitos y con mecanismos inadecuados para la resolución de conflictos, como lo reflejó la ECC. Y como lo corroboran las cifras de seguridad registradas para las ciudades, los jóvenes se ven involucrados en mayor proporción que el resto de la población (ver gráfico 8.2) en riñas y atracos en la calle.

### 3. Jóvenes victimarios: “Pa’bravo yo”

Evidentemente, las cifras de victimización de los jóvenes muestran una dolorosa realidad generalizada en las ciudades estudiadas.<sup>215</sup> Sin embargo, y como se ha dicho al principio, los hombres jóvenes están lejos de ser simplemente las víctimas de la violencia urbana. Al revisar quiénes son los mayores causantes de los homicidios y los principales agresores en los casos de lesiones personales y al verificar las tasas de población carcelaria, encontramos que ellos aparecen nuevamente como protagonistas indiscutidos.

En Colombia, como en muchos otros países latinoamericanos, una de las principales causas de muertes de jóvenes es la violencia<sup>216</sup>. Así mismo, según datos de la Policía Nacional, el 10% de los delitos registrados entre marzo de 2007 y junio de 2010 fueron cometidos por jóvenes (Robledo, 2010). El Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en Colombia y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar identifican el hurto y el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes como las principales conductas delictivas en las que incurrieron los jóvenes entre 2001 y 2010. Tales delitos correspondieron al 31% y el 26% respectivamente del total acumulado. Los cinco principales delitos que ocurren con más regularidad corresponden al 84% del total, y se distribuyen entre los casos señalados en el cuadro 8.3.

La Fiscalía General de la Nación señala que el 95% de los jóvenes que tienen asuntos pendientes con la ley viven en las grandes ciudades de Colombia (Robledo, 2010). Bogotá, su capital, concentra el 16,3% de la población del país, razón por la cual es posible evidenciar en su territorio gran parte de las problemáticas que resaltan a nivel nacional. Para 2009, la Alcaldía Mayor de Bogotá reportó que el 81% de los reclusos de la Cárcel Distrital de Bogotá eran de sexo masculino, y el 42% se encontraba entre los 18 y los 26 años de edad, seguidos por un 27% de internos

---

en litros de alcohol puro) (WHO Global Status Report on Alcohol 2004, 12). Por otra parte, entre los jóvenes en Colombia, aunque en menor cantidad, el consumo se da en exceso los fines de semana. Los europeos distribuyen el consumo de licor en varios días de la semana.

<sup>215</sup> Entre los homicidios juveniles sobre los que se dispone de datos de la OMS, las tasas más altas se presentan en América Latina, donde Colombia figura con 84,4 HCH y el Salvador con 50,2 HCH (OPS, 2003, 27).

212 <sup>216</sup> En el año 2009, según el informe Forensis de Medicina Legal, ocurrieron 29.433 muertes violentas (homicidios, accidentes de tránsito, otros accidentes y suicidios). De estos casos, 9.161 correspondieron a jóvenes entre 20 y 30 años (INMLCF, 2009).

entre los 27 y los 34 años (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2009). El Centro de Estudio y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana, por su parte, indica que el 84% de los delitos son cometidos por jóvenes hombres (CEACSC, 2009).<sup>217</sup>

**Cuadro 8.3. Delitos más comunes cometidos por jóvenes en Colombia, 2001-2010**  
Consolidado nacional S.R.P.A. – ICBF\*  
(Casos)

Delito	Casos
Hurto	17.937
Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes	14.572
Lesiones personales	5.155
Fabricación, tráfico y porte de armas de fuego o municiones	4.711
Hurto calificado	4.517

\* Período consolidado de 15-03-01 al 31-01-10

Fuente: <http://es.scribd.com/doc/51808281/Panesso-y-Castillo-Sistema-de-responsabilidad-penal-para-Adolescentes-en-Colombia>

En cuanto a los ingresos al Sistema de Responsabilidad Juvenil en Colombia (SRJP), según cifras del ICBF para el periodo de 1 de enero a 30 de septiembre de 2009 el registro total es de 2.887 menores de edad (bajo los 18 años) que incurrir en actividades delictivas y están distribuidos de la siguiente manera:

**Cuadro 8.4. Jóvenes ingresados al SRJP Bogotá, 2009**  
(Porcentajes)

Edad del joven	% de ingreso
17	40,7
16	29,2
15	21,0
14	9,2

Fuente: análisis de CEACSC (2009)

Así mismo, según cifras de Cuerpo Técnico de Investigación (CTI), reingresó un total de 3.598 jóvenes, de los cuales el 93% son hombres y apenas el 7% mujeres. Las edades más frecuentes de quienes reingresan al SRPJ son las siguientes:

<sup>217</sup> De un total de 2.887 casos registrados entre 1 de enero y 30 de septiembre de 2009, según cifras del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

**Cuadro 8.5. Porcentaje de jóvenes que reingresan al SRJP Bogotá, 2009.**  
(Porcentajes)

Edad del joven	% de reincidencia
17	50,3
16	31,7
15	14,1
14	3,9

Fuente: análisis de CEACSC (2009)

Estas cifras hacen patente la situación crítica para los jóvenes en Colombia entre los 14 y los 25 años.

Otro país latinoamericano, Ecuador, llevó a cabo a fines de 2001, por conducto de su Ministerio de Bienestar Social, una investigación respecto a los infractores menores de edad, cuyo objetivo general era construir un mapa de la delincuencia juvenil.<sup>218</sup> Marie-Astrid Dupret, responsable del área de psicología de los consultorios jurídicos gratuitos de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, recurrió a las fuentes de información de los centros de detención, los tribunales de menores y hogares de tránsito del país. Sus datos señalan, por ejemplo, que cerca del 90% de los jóvenes atendidos durante un año en el Centro de Orientación Juvenil Virgilio Guerrero, en Quito, se encuentran entre 15 y 17 años de edad, y que más del 60% de los delitos cometidos por los jóvenes detenidos son atentados contra la propiedad (Dupret, 2005, 14).<sup>219</sup>

En el caso centroamericano, aunque no se tienen cifras exactas de cuántos niños y jóvenes integran las maras y pandillas, algunos estudios estiman su número de miembros entre 50.000 y 100.000 (USAID, 2006). Y se sabe que aproximadamente el 68% del total de la población penitenciaria de Honduras está comprendida entre los 18 y los 29 años de edad (CPTRT, 2006).

Pero no solo las cifras indican una preocupante participación de los jóvenes en actos delictivos. El resto de la ciudadanía, más específicamente los adultos, a menudo identifica a la población juvenil como la responsable directa de la delincuencia y la inseguridad. En el caso de la ciudad mexicana de Monterrey, sabemos por el trabajo de campo realizado allí que la percepción de inseguridad de los adultos asocia directamente el fenómeno con los jóvenes, y que consideran a los “muchachos” como los generadores de la violencia y la delincuencia de los barrios de la ciudad. Entre

<sup>218</sup> La autora del estudio señala la inconsistencia de las cifras, la falta de información confiable, la confusión en los datos proporcionados y la dificultad en el acceso a la información (Dupret, 2005, p 14).

<sup>219</sup> Los datos proceden del Centro Juvenil Virgilio Guerrero de Quito; de la Unidad de rehabilitación de Menores Varones, en Ambato; y el Instituto Profesional de Varones No 2, en Guayaquil.

las causas del problema, los entrevistados señalan la pérdida de valores y la excesiva libertad que dan los padres, y señalan que por el simple hecho de ser menores de edad y estar por fuera del marco de detención penal de la Policía, existe cierta permisividad o impunidad en la infracción de las normas.<sup>220</sup>

América Latina no solo tiene, entonces, un importante número de jóvenes en comparación con otras regiones, sino que el conjunto de cifras que hemos reunido da luces sobre por qué presenta la mayor tasa de homicidios en esta población específica en el mundo, lo mismo que sobre la necesidad de focalizar diagnósticos e intervenciones sobre esta población dentro de las agendas de los países de la región —claro está, teniendo en cuenta las circunstancias y los contextos específicos en que se presentan los fenómenos de violencia en esta franja etaria—.

#### 4. El lazo entre violencia, cultura e identidad

Independientemente de que los jóvenes estén involucrados o no en modos de vida y prácticas violentas y se valgan de ellas para resolver los conflictos, debemos recordar que en términos generales la juventud se caracteriza como una etapa de cambios, retos y nuevas necesidades, que conduce paulatinamente a la definición de formas particulares de encarar la vida. La construcción de la identidad es un proceso de permanente búsqueda de lo que el joven es, de lo que quiere *llegar a ser* y de cómo lo puede lograr. En esta búsqueda la socialización y la interacción juegan un papel determinante. El medio circundante influye en gran medida sobre el comportamiento, debido a que las normas y principios de acción que el individuo interioriza están fuertemente ligados al grupo social en el que se desarrolla. Progresivamente estos grupos se constituyen en marcos de referencia del comportamiento e indican parámetros dentro de los cuales se desenvolverán las relaciones con los demás, y moldearán las creencias y su relación con las instituciones, la autoridad y las leyes.

Como lo señala ya el *Informe mundial sobre la violencia y la salud* (OPS, 2003, 60), la cultura, que se refleja en esas normas y valores “hereditarios” de la sociedad, contribuye a determinar cómo responden las personas a un ámbito cambiante como es el de las sociedades urbanas contemporáneas. Las normas informales (sociales y culturales) influyen en el comportamiento individual y, desde luego, en las conductas y actitudes asociadas al uso de la violencia (ver también WHO, 2009, 5). Así, los referentes socioculturales adquiridos o desarrollados a través de la socialización son parte de los factores que entran en acción en los comportamientos violentos. Además, en medio de este “tiempo de riesgo”<sup>221</sup> y de búsqueda de identidad que es la

---

<sup>220</sup> Esta es una de las líneas generales que arrojó el trabajo de campo realizado como parte del diagnóstico de cultura ciudadana en Monterrey, México, para el BID en 2010. Las entrevistas en que se abordó el tema de la percepción de seguridad fueron realizadas en abril de 2010 por el equipo de Corprovisionarios a mujeres líderes de la colonia La Independencia (un barrio de estrato bajo de la ciudad).

<sup>221</sup> Para el tema de seguridad vinculado con la población juvenil es de especial interés el libro de Alda y Beliz (2007, 189), también publicado por el BID.



juventud, los sujetos van construyendo nuevas relaciones y evidentemente necesitan insertarse en el sistema de normas y valores vigente en la sociedad que los rodea para aprender a moverse en ella luego como adultos (Alda y Beliz, 2007, 207).

Así pues, la formación de las bandas juveniles parece responder a una necesidad básica de las personas de pertenencia y configuración de identidad (Abaunza y Andino, 2002, 58-59). Investigaciones realizadas en Canadá, por ejemplo, destacan que muchos jóvenes ingresan a las pandillas anhelando hacer parte de una comunidad cultural y muestran hasta qué punto se esfuerzan por integrarse a ellas.<sup>222</sup> Sin embargo, y aunque inevitablemente la interacción y la socialización generen conflictos en estos rangos de edad, ello no necesariamente se traduce en violencia, como acertadamente subraya Elvira Cuadra (2003), pues, en general, las personas poseen normalmente otros recursos que les permiten solucionar los problemas. Es decir, los conflictos toman un apropiado camino de resolución porque las actitudes y los comportamientos obedecen a marcos de referencia moral y cultural que han interiorizado el valor de la vida (ajena y propia), del bienestar, la tolerancia y la legalidad. Pero ello debe darse no solo de forma individual, sino a nivel del entorno (familia, escuela, comunidad, trabajo, y unos a otros como pares) que refuerza y regula socialmente estas actitudes en los jóvenes.

Como se puede apreciar en el capítulo 2, Bogotá obtuvo resultados importantes a este respecto en la última década gracias a la aplicación de estrategias de cultura ciudadana orientadas a la seguridad, en las que prevaleció como meta de las políticas el cambio de comportamientos de la ciudadanía, más allá del cambio sustantivo de las normas formales. Si bien estas últimas (la legislación vigente) son indispensables para hacer frente a la violencia pues determinan qué comportamientos ponen en riesgo la convivencia, existen “normas informales” (sociales y culturales) que, así como pueden mantener y fomentar conductas adecuadas en ciertos casos, en otros pueden justificar comportamientos riesgosos al otorgar valores positivos y reconocimiento social a conductas negativas. Mockus explica que la relación entre seguridad y cultura ciudadana tiene su raíz en el concepto de *corresponsabilidad*:

“[Partimos de] la convicción de que la seguridad no es solamente un problema de la policía, más aún, no es solamente un problema del Estado. Aprender a resolver los conflictos pacíficamente, hacerse responsable por la seguridad personal y por la vida propia y la de los demás evitando incurrir en comportamientos que las pongan en riesgo, y colaborar con otros ciudadanos o con las autoridades para detener actividades criminales o terroristas son todas tareas que corresponden al ciudadano y que tienen un impacto grande en términos de protección a la vida” (Mockus, 2004, 11-12).

¿En qué sentido se dice que tanto el joven como los demás miembros de la ciudadanía son responsables de su seguridad individual y la de los demás? Recordemos

---

<sup>222</sup> Véase el reporte del National Crime Prevention Centre (NCPC) of Public Safety, de Canadá, 2007.

que cultura ciudadana hace referencia específica, aunque no exclusiva, a las competencias y responsabilidades de la sociedad y la ciudadanía (Sánchez y Castro, 2006, p. 18) y lo que se ha observado en el caso bogotano y en otras ciudades diagnosticadas en temas de cultura ciudadana en Colombia es que muchas veces los comportamientos arriesgados, como el uso de alcohol o drogas y el recurso a la violencia son social y culturalmente estimados (o enaltecidos), mientras los comportamientos y actitudes que invitan a la prudencia y la protección son subestimados o descalificados.<sup>223</sup> Ello contribuye a justificar y a que prevalezcan y se generalicen en una sociedad los comportamientos riesgosos, y aumenta la probabilidad de que el individuo guarde silencio ante el uso de la agresión (desarrollando una creciente tolerancia hacia ella). Es así como el ejercicio de la violencia se ve reforzado socialmente, puesto que existe un contexto que lo tolera en lugar de enfrentarlo y censurarlo con firmeza (Ramírez, 2006, p. 13).

## **5. Análisis de la violencia juvenil a partir de la ECC: las justificaciones de la violencia**

A la luz del panorama planteado hasta aquí, resulta pertinente indagar sobre la situación de convivencia entre los jóvenes hombres latinoamericanos adoptando el enfoque de cultura ciudadana. Para abordar las creencias y los comportamientos tanto del individuo como de su entorno social que se entretajan en la violencia juvenil, acudimos a la ECC, que permite examinar actitudes, creencias y percepciones filtrando las respuestas de las ocho ciudades latinoamericanas según el género y la edad. Esta medición de lo que en el capítulo 3 se denomina factores comportamentales y actitudinales (FCA), junto con las investigaciones cualitativas que se han desarrollado con jóvenes violentos, ayuda a entender cómo se relacionan las concepciones culturales de esta población específica con la seguridad y la convivencia.

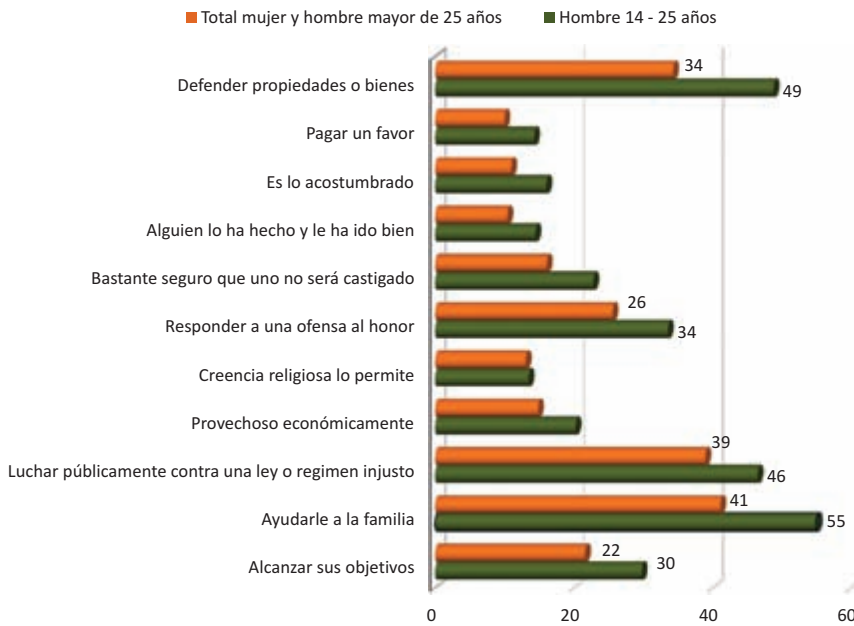
En los resultados de la ECC analizados por la Corporación Visionarios por Colombia, como se verá en seguida, se encontró que los jóvenes hombres tienen significativas diferencias en cuanto a creencias frente al resto de la población de la región. Revisaremos a continuación las dimensiones de la encuesta que nos permiten perfilar algunas actitudes y comportamientos del joven latinoamericano, para, posteriormente (en el apartado 6), examinar más de cerca los referentes e imaginarios sociales que legitiman el uso de la violencia en los distintos escenarios.

---

<sup>223</sup> *En el caso del uso de las drogas se observa una relación entre drogas y violencia de tres formas: "en primer lugar, una violencia inducida, cuando el tipo de drogas consumida produce actos violentos; en segundo lugar, la criminalidad funcional, cuando se usa la violencia para conseguir recursos que permitan obtener la droga; y, en tercer lugar, la criminalidad sistémica, cuando la distribución y el tráfico de drogas favorecen el establecimiento de organizaciones criminales que se fundamentan en violencia" (Paul J. Goldstein citado en Del Olmo, 1997, 3; énfasis nuestro). Estas tres formas de relación entre droga y violencia se ilustran muy claramente en la película Ciudad de Dios (Meirelles y Lund, 2002) donde los jóvenes hacen uso de las drogas dentro de varias dinámicas: por diversión, para cometer actos delictivos, y como sustento económico.*

Como lo muestra el gráfico 8.4, los hombres jóvenes en el promedio de las ciudades, comparados con la sumatoria de los demás ciudadanos (hombres mayores y todas las mujeres) revelan en general una alta disposición a transgredir las leyes. Sin embargo, cinco situaciones muestran una diferencia significativamente mayor:

**Gráfico 8.4. Justificaciones para desobedecer la ley, contraste entre jóvenes y demás ciudadanos, promedio de América Latina**  
(Porcentajes)

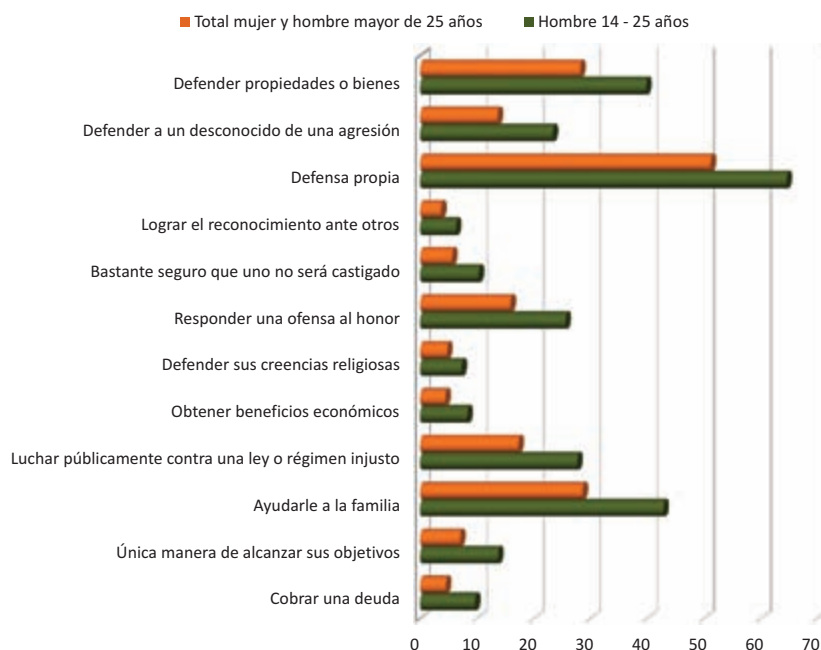


Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

Excepto por lo que se refiere a *luchar públicamente contra una ley o un régimen injusto* (que recibe un 46% de aceptación), entre las justificaciones para violar la ley con porcentajes más altos y superiores al resto de la población, el factor económico y el *interés privado* son, como se ve, un fuerte incentivo (a saber: ayudar a la familia, defender propiedades y bienes, responder a una ofensa al honor y alcanzar los propios objetivos). En América Latina, este tipo de fines ha sido legitimado al punto de convertirlo en razón suficiente para emplear medios ilegales o violentos y desestimar las graves consecuencias sobre la vida y los derechos de los demás. Desde luego, las justificaciones para trasgredir la ley se presentan muchas veces ligadas entre sí, pues los jóvenes justifican su comportamiento a partir, por ejemplo, de la ayuda a la familia y el logro simultáneo de objetivos económicos.

Volviendo sobre los resultados, vemos que las justificaciones para usar la violencia refuerzan la diferencia entre los jóvenes hombres y las demás personas encuestadas, pues justifican el uso de la violencia más fácilmente, en un mayor número de situaciones y por las mismas razones listadas en la pregunta anterior:

**Gráfico 8.5. Justificaciones para usar la violencia, contraste entre jóvenes y demás ciudadanos, promedio de América Latina**  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

Así, la violencia parece convertirse en uno de los principales medios con que el joven afronta las dificultades y reacciona frente a los conflictos. Veamos el testimonio de un joven de las comunas de Medellín al respecto:

“En cinco minutos usted pasa de ser víctima a victimario, usted hoy puede herir a una persona y el día de mañana a usted lo están hiriendo, eso es una cadena, eso se devuelve, entonces uno no sabe en qué momento a uno le va a tocar [...] hay gente que dice ‘ah me lo mató, entonces yo le mato el otro’ [...]”(testimonio de un joven de la comuna 7, Robledo, vinculado al programa Fuerza Joven, Medellín, 2009).

Por otro lado, algunos jóvenes, al hablar sobre las razones que los llevaron a incurrir en ilegalidades o usar la violencia plantean argumentos de tipo económico:

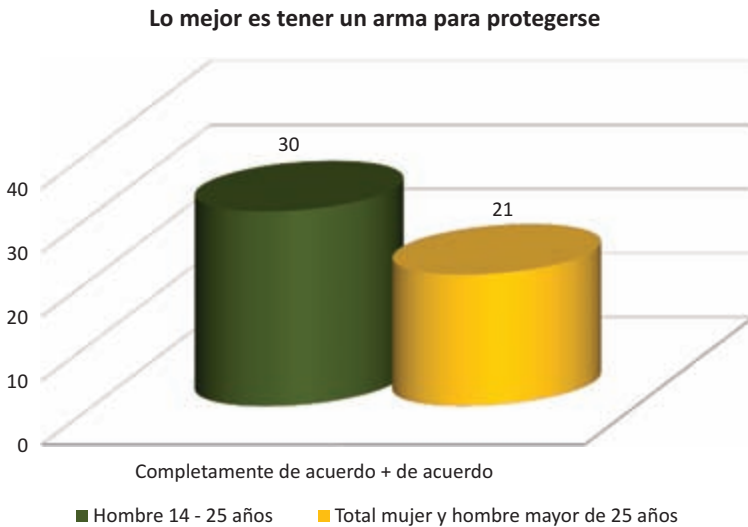
“Hay muchas razones, como por ejemplo, lo económico [...] sostener una familia, por ejemplo. Los padres no tienen cómo sostener a un menor, entonces implica que él salga a la calle a buscar la manera de sobrevivir. [...] usted lo hace más que todo por la necesidad, porque usted en su casa con su mamá aguantando hambre, sin trabajo nadie, nadie le da oportunidad de un trabajo, entonces a usted qué le toca hacer... robar o lo que lo pongan a hacer; lo que haya para hacer”(testimonio de un joven de la comuna 7, Robledo, vinculado al programa Fuerza Joven, Medellín, 2009).

Aunque las conductas delictivas se tienden a justificar a partir de motivos económicos, falta de oportunidades y necesidad de ayudar a la familia, existe otro tipo de motivaciones subyacentes para validar estas conductas. En efecto, lo que los grupos focales señalan es que el ejercicio de la violencia tiene un fuerte poder simbólico y de reconocimiento dentro del marco social y cultural de los jóvenes. Tomar la violencia como el principal medio para lograr sus objetivos no obedece sencillamente a la ausencia de oportunidades o de otros medios (más o menos eficientes o provechosos económicamente) para alcanzarlos. La violencia es también —y sobre todo, diríamos— un mecanismo de reconocimiento y realización personal para los jóvenes hombres frente a sus pares y a su familia, principalmente, como puede verse en algunos testimonios citados en el capítulo 3.

Los testimonios recogidos y los resultados de la encuesta muestran una decisiva correlación entre la violencia y conductas que persiguen la aceptación social y cultural. Los jóvenes expresan un fuerte deseo de admiración, de popularidad, a la vez que un miedo a la exclusión y la humillación. No solo disfrutaban el poder, sino que mediante su modo de actuar desean obtener liderazgo en su contexto y mantener en alto su autoestima.

Consideremos finalmente un tercer aspecto que revela la ECC. Para el 30% de los jóvenes hombres de la muestra latinoamericana es *necesario portar un arma para protegerse*, frente al 21% de los demás ciudadanos (aumento del 50%).

**Gráfico 8.6. Disposición al porte de armas, contraste entre jóvenes hombres y demás ciudadanos, promedio de América Latina**  
(Porcentaje)



De nuevo, las opiniones y posturas recogidas en los grupos focales evidencian la alta validación cotidiana y social del entorno sobre estos modos de proceder (véanse los testimonios citados al respecto en capítulo 3), tanto de sus familias como de sus parejas, que esperan de ellos protección y se relacionan con el hombre a través de imaginarios masculinos asociados a su poder defensivo e incluso, a su capacidad de hacer daño.<sup>224</sup> Para analizar más de cerca estos comportamientos, revisaremos en seguida algunos aspectos particulares de los jóvenes que pertenecen a pandillas, sobre la base de una experiencia de trabajo de campo realizada en Caracas en el año 2006.

## 6. Un acercamiento a la violencia juvenil en las ciudades latinoamericanas

Una de las características que resaltan entre los jóvenes de ciertos sectores poblacionales es el uso cada vez más generalizado (y más temprano) de las armas. Obviamente, las armas juegan un papel crucial en el ingreso de los jóvenes a la delincuencia. Al entrar a un grupo, a una banda o pandilla urbana, movido por los factores identitarios antes mencionados, el joven queda expuesto a una serie de dinámicas que encierran grandes riesgos, entre ellos, comenzar a hacer parte de la vida violenta de la ciudad. Hay que aclarar que no todos los grupos de jóvenes ejercen actos delictivos, pues existen grupos o bandas de jóvenes que tienen como objetivo diferenciarse del resto de la sociedad e identificarse con una serie de códigos como la música, la forma de vestirse, de hablar, posiciones políticas frente a la sociedad, etc., que generan subculturas urbanas pero que no devienen necesariamente en grupos delictivos o actores violentos. Lo cierto es que en algunos de estos contextos grupales muchos jóvenes empiezan a tener acceso a las armas, bien sea por compra ilegal, porque las roban o porque ellos mismos las fabrican.

### *Los grupos delictivos y los lazos juveniles de identidad*

Ahora bien, las armas no solo son elementos de protección en barrios donde la violencia se ha extendido, sino también elementos facilitadores para involucrarse en situaciones de agresión y acabar cometiendo actos delictivos. Si bien se dice que son necesarias para proteger a la comunidad, al barrio (frente a los circundantes) y a ellos mismos, a su vez sirven como mecanismos generadores de miedo y respeto —dos emociones que se confunden fácilmente en este tipo de contextos<sup>225</sup>—. Desde luego, el acceso relativamente fácil a armas y drogas no es como tal la raíz del problema, ya que otros jóvenes habitantes del mismo barrio tienen igual acceso potencial

---

<sup>224</sup> En cuanto a los roles de género en el contexto latinoamericano, es interesante recordar lo que señala el capítulo 7 en torno a la violencia de pareja y sus fundamentos culturales: la presencia de una serie de creencias asociadas al amor y a la posesión entre las personas, que son muy arraigadas y constituyen una de las fuentes de agresión más importantes entre las personas en algunas ciudades de la región.

<sup>225</sup> Recordemos cómo en el capítulo 3 se encontraba una suerte de inconsistencia en las respuestas de los jóvenes de Medellín a la ECC en lo relativo al respeto por la ley: si bien decían respetarla en una de las preguntas, en otras era claro que no veían en ella más que una amenaza potencial y que no le reconocían ningún valor positivo. El respeto movido por admiración, no por temor, parece ser en muchos de estos contextos inexistente.

a ellas, y no por ello incursionan en la vida violenta o en el consumo y tráfico ilegal de drogas. Un ejemplo ilustrativo de esta situación, que muestra cómo jóvenes bajo las mismas variables de contexto optan por caminos de vida distintos, lo podemos ver en el filme *Ciudad de Dios* (Meirelles y Lund, 2002)<sup>226</sup>. El personaje Buscapé de la favela *Ciudad de Dios* en Rio de Janeiro, es compañero de barrio de Dadhinó y Bené (dos muchachos absorbidos enteramente por la vida violenta de la favela). Estos jóvenes están sometidos a los mismos condicionamientos o variables sociales del entorno (armas, drogas, escasos recursos económicos, falta de oportunidades). Sin embargo, Buscapé decide dedicarse a la fotografía y no entrar en esta dinámica violenta. Es aquí donde juegan un papel importante los marcos de referencia cultural del joven, la validación grupal y la identidad masculina que va creando el grupo, y también la posibilidad de realizarse dentro de un universo simbólico distinto.

Muchos de los jóvenes víctimas y victimarios pertenecen a pandillas, bandas o grupos armados organizados (paramilitares, guerrilla) que ejercen su dominio y afectan cotidianamente los barrios marginales de numerosas ciudades latinoamericanas. Estos grupos no solo generan una inseguridad permanente, sino que validan por diversos medios los comportamientos delictivos. Cada grupo tiene sus propios símbolos, códigos y ritos de paso, los cuales deben cumplirse para pertenecer a ellos, y lo que indican los trabajos de campo es que los jóvenes están dispuestos a asumir altas exigencias para ser aceptados y respetados como miembros.

“[Estos grupos] crean marcos de referencia del comportamiento que guían la interrelación entre las personas y se construyen de acuerdo al contexto en el que vive un individuo. [...] Como han señalado varios observadores, hoy día en ciertos contextos el ser un buen ladrón o un eficiente traficante de drogas está bien visto” (Lunecke y Vanderschuren citado en Alda y Beliz, 2007, 203).

El ingreso a estos grupos delictivos facilita de alguna manera el acto de quitarle la vida a otra persona, considerando que este es un acto tan difícil, pues consiste en romper un código fundacional de la especie humana. Es aquí donde los códigos y las validaciones de los grupos juegan un papel fundamental en los actos de sus integrantes.

### **Referentes culturales: la identidad del “macho” y el rol de la mujer**

Los jóvenes que se vinculan directamente con los grupos delictivos, o que habitan en contextos asediados por ellos, tienen modos de vida muy particulares donde la informalidad, la ilegalidad, la violencia y el deseo por demostrar intrepidez definen muchas dinámicas sociales y laborales. A los muchachos involucrados en la vida violenta en los barrios se les conoce de distintas formas y sin embargo el protagonista es el mismo: joven trasgresor o infractor; lo llaman los policías; el hampón o el de-

---

222 <sup>226</sup> *Ciudad de Dios* es una película brasilera, construida a partir de hechos reales y con actores naturales de las favelas de Rio de Janeiro. Es importante aclarar que la película está basada en historias reales de jóvenes hombres que vivieron en la favela *Ciudad de Dios* y busca reflejar las dinámicas tal como se presentan en la vida de los jóvenes cariocas.

lincuente es como lo conocen en los medios de comunicación. En Venezuela es el *malandro* (Duque y Muñoz, 1995), en algunos lugares de Colombia es el *parcero*, el *pillo* o el *ñero*. Y así se hacen llamar ellos mismos en cada contexto con orgullo, ya que es un prestigio ganarse estos calificativos que encierran a la vez una connotación de pertenencia, de lazo identitario, y de habilidad u hombría.

El estilo de vida violento de estos jóvenes responde, pues, a la búsqueda de respeto; nace de la necesidad de ser reconocido por los otros, principalmente en su círculo más cercano (ver Ramírez, 1999). En un entorno social donde, lejos de respetarse la legalidad, el desarrollo de conocimientos u oficios o el liderazgo positivo comunitario asociado a los modos de vida legales —y otros aspectos que quizá carecen de beneficios a corto plazo o prometen resultados inciertos—, lo que se respeta es ser aquel que tiene el mejor vehículo, las mejores mujeres y es temido por sus pares, evidentemente la vida violenta y la ilegalidad proveerán el camino más corto para lograr los propios fines y reafirmar la identidad masculina, como lo cuenta un joven entrevistado en Caracas:

“[...] teníamos la ventaja para aquel entonces de que teníamos lo mejor, las mejores novias, de repente el respeto de todo el mundo, el ser reconocido, el poder de repente de vestirme bien o hacer una trampa porque bueno, te respetan, nos sentíamos bien [...].

Porque tú ves en el barrio donde yo vivo, y tú ves el que carga la Autana<sup>227</sup> es *jíbaro* o un *malandro*, el que te carga el Mitsubishi 3000 es el *malandro*, entonces claro, tienen motos bonitas que las muchachas los ven en la moto y todo el mundo tiene que ver con ellos. Ven al *malandro* bien vestido o qué se yo, que se pone los zapatos, las cadenas, los anillos, los relojes, las motos y que todo el tiempo anda en la calle y llama más la atención, y a ellas le dicen un ‘te quiero’ en el oído [...]” (testimonio de un hombre de 30 años del barrio La Bombilla de Petare, ver Fernández y Zúñiga, 2006, 20 y 32).

Algunas series de televisión y documentales que abordan estas formas de vida<sup>228</sup> son interesantes pues ofrecen un particular retrato de este tipo de población urbana; quizá no de su realidad en sentido estricto, pero sí de sus imaginarios, que son parte central del enfoque desde el cual analizamos este fenómeno. En ellas es notorio otro ingrediente clave: el papel cultural que desempeña la figura femenina. A menudo las mujeres aparecen como víctimas indirectas y como decididas promotoras del cambio de los hombres, y los incentivan a salir de la vida violenta. Pero en general encontramos que las jóvenes tienden a mostrarse permisivas e incluso promotoras

<sup>227</sup> Modelo de una camioneta lujosa de la marca Toyota.

<sup>228</sup> Un ejemplo de estos referentes culturales en Colombia es el caso de la serie de televisión *El Capo* (basada en un libro con el mismo título de Gustavo Bolívar, de 2009) o *las Muñecas de la mafia* (serie transmitida por Caracol Televisión en 2009), las cuales muestran cómo viven los grandes delincuentes del narcotráfico. Estas series ofrecen un buen retrato de cómo “el fin justifica los medios” en este tipo de contextos.



de la violencia como medio de ascenso social y económico. No solo aceptan ser pareja de un joven violento, sino que asocian con ese tipo de hombre el éxito y un valor masculino especial. No se pretende, desde luego, culpar a las mujeres en este punto, sino reflexionar sobre qué pasaría si ante todo las jóvenes, pero también las madres, comenzaran a rechazar decidida y colectivamente a los muchachos que adoptan estos comportamientos y este tipo de vida.<sup>229</sup>

Al construir su identidad y volverse transgresor de la ley, dentro de este contexto, el joven no sabe sin embargo hasta qué punto está convirtiéndose a su vez en potencial víctima (Antanas Mockus ha sugerido calcular en cuánto se disminuye la expectativa de vida de un joven con solo optar por ingresar en una banda delictiva). Documentales como *La Sierra*<sup>230</sup> (Dalton y Martínez 2004) nos permiten evidenciar cómo los jóvenes inmersos en la violencia perciben esta misma reducción en su esperanza de vida reconociendo una intranquilidad permanente, puesto que siempre habrá alguien más que quiera el poder. Muchos jóvenes latinoamericanos, pues, viven en una contradicción cotidiana: por un lado les han dicho que viven en sociedades democráticas, con derechos y deberes, donde prevalece el Estado de derecho, y por otro lado viven sus días dentro de contextos culturales en los cuales se reconoce y admira a quien muestra desprecio por estos principios.

Aquí se observa con toda claridad el choque entre la ley, la moral y la cultura entre muchos de estos grupos juveniles. La presencia de un doble discurso, donde al joven se le trazan deberes y se le prometen derechos (salud, educación, trabajo), los cuales muy difícilmente percibe, junto con los marcos de referencia moral y cultural, poseedores de un fuerte poder simbólico y de reconocimiento para los jóvenes hombres frente a sus pares y su familia, evidencian la correlación entre la violencia y las conductas conflictivas, debido a la alta aceptación o el bajo rechazo social y cultural de estas, lo que finalmente tergiversa y confunde las creencias y las relaciones del joven con los demás, con la autoridad, las instituciones y las leyes.

---

<sup>229</sup> No sería la primera vez en la historia que la regulación social (de género) se pone al servicio de un cese de la violencia masculina. El caso siciliano de mediados de siglo XX de las mujeres que, como protesta de género, negaron sus derechos sexuales a los maridos, fue famoso por lograr detener las vendettas entre capos de la mafia italiana. Otro antecedente es aún más antiguo, y se remonta a la Grecia clásica: la comedia de Aristófanes, *Lisístrata* (de 411 a. C.), donde las mujeres, como protesta pacifista, hacen un juramento colectivo de la misma índole para poner fin a las muertes de sus hijos y maridos. Esta es una acción colectiva que tiene algunas de las características centrales de lo que debe ser una intervención en cultura ciudadana, pues significa poner las emociones personales y las creencias culturales a trabajar en función de las normas que velan por la seguridad, la dignidad y el respeto a la vida de las personas. Su poder es mucho más que simbólico.

224 <sup>230</sup> Documental sobre *La Sierra*, un barrio de Medellín donde vive un grupo de jóvenes paramilitares. El documental entra en la vida de Edison, 22 años y líder del grupo, Jesús, de 17 años, y Cielo, de 17 años y madre, actores naturales que nos muestran la realidad violenta en la que diariamente se ven inmersos.

Desde luego, nos hemos referido en este último apartado a grupos propiamente delictivos, como caso paradigmático de los focos de violencia (homicidios y lesiones) en las ciudades, pero el trasfondo cultural puede estar cada vez más difundido entre jóvenes que no necesariamente pertenecen a ellos. A partir de este panorama general se ve la necesidad de desplegar mecanismos que fomenten la regulación cultural y moral, de manera que se genere paulatinamente un cambio y se avance en la armonización con las normas que exigen el respeto a la vida y toda una serie de comportamientos orientados a la convivencia, el bienestar y la seguridad de las personas.

El recorrido realizado pone en evidencia la importancia de focalizar las políticas públicas en el cambio cultural. Un aspecto significativo por considerar son los referentes para la escogencia de pareja por parte de las mujeres (rechazar al "macho" y reconocer al joven "zanahorio"<sup>231</sup>), con respecto a lo cual se deben promover mecanismos de reconocimiento no violentos. No basta con solo reconocer el peligro que conlleva una relación sentimental con una persona inmersa en la violencia, sino que es necesario traspasar el imaginario que tienen los hombres de las mujeres como seres que buscan bienes económicos, lujos, protección y otras formas de reconocimiento. Cómo cambiar el estereotipo de pareja que las mujeres eligen, así como determinar el grado de consciencia que tienen las parejas de la influencia que tiene su estilo de vida en la educación de los hijos, son por supuesto retos que deben afrontarse.

Así mismo, al diseñar acciones dirigidas a la transformación de actitudes y comportamientos peligrosos presentes en los escenarios delictivos se debe reconocer la importancia que juega la cultura, la cultura para el joven, cuyos patrones de referencia son jóvenes armados y con poder de mando, líderes que se convierten en la autoridad para cosas cotidianas.

La pérdida del respeto a la vida, la fascinación por las armas, la venganza y la expectativa de ganar siempre, evidencian imaginarios inadecuados de los mecanismos para la resolución pacífica de conflictos. Frente a esto, son centrales las políticas culturales y de recreación, en las cuales, más allá de crear infraestructuras para el esparcimiento, debe buscarse enriquecer el universo simbólico y la capacidad de expresión de los jóvenes, cambiar sus imaginarios y las dimensiones culturales de la problemática. Al trabajar con la cultura se estarán haciendo cambios de fondo y no simplemente de forma.

---

<sup>231</sup> Según Anatanas Mockus, ser zanahorio es poner el criterio moral propio por encima de la definición cultural, referida a un contexto y un momento dado, de lo que es o no aceptable; es abstenerse de ir contra la ley, pero por convicción. Atenerse a un criterio moral personal cuando hay discrepancia entre la ley y lo que es habitual en el correspondiente medio (Mockus, 2001, 27).

## Referencias

- Abaunza, Humberto y Ricardo Andino. 2002. *La sociedad contra los jóvenes. Las pandillas de Estelí*. Managua: Fundación Desafíos.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2009. "Encuesta sobre preferencias de capacitación y condiciones de vida", documento de presentación. Bogotá D.C. Secretaría de Gobierno y Subsecretaría de Seguridad y Convivencia.
- Alda, Erik y Gustavo Beliz (eds.) 2007. *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Avendaño, Mary Luz. 2009a. Las bandas de Medellín. Periódico *El Espectador*. Sección nacional. Abril 8. Disponible en: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/articulo/35143-bandas-de-medellin>.
- . 2009b. La guerra la libran los niños. Periódico *El Espectador*. Sección Judicial. Noviembre 1. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/judicial/articuloimpreso/69879-guerra-libran-los-ninos>.
- Centro de Estudio y Análisis en Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC). 2009. "Conflictividades juveniles: descripción de la situación general de los adolescentes y jóvenes que ingresan al sistema penal para adolescentes. 2007-2009". Presentación. Bogotá: Secretaria de Gobierno Distrital, ICBF y SIERJU. Disponible en: [http://www.ceacsc.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=view&id=208&Itemid=175](http://www.ceacsc.gov.co/index.php?option=com_content&task=view&id=208&Itemid=175).
- Centro de Prevención, Tratamiento y Rehabilitación de las Víctimas de la Tortura y sus Familiares (CPTRT). 2006. "Situación del sistema penitenciario en Honduras". En asocio con el Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos en Honduras). Tegucigalpa: Informe digital disponible en: <http://www.cptrt.org/pdf/infomesistemapenitenciarioCIDH.pdf>.
- Cuadra, Elvira. 2003. *Cambio social y conflicto*. Managua: Ayuda Popular Noruega.
- Dalton, Scott y Martínez, Margarita (dirs. y prod.) 2004. *La Sierra*. Medellín. Duración: 124'.
- Del Olmo, Rosa. 1997. *La conexión criminalidad violenta/drogas ilícitas: una mirada desde la criminología*. Universidad Central de Venezuela. Disponible en: [www.alfonsozambrano.com/doctrina.../conexion\\_criminalidad.doc](http://www.alfonsozambrano.com/doctrina.../conexion_criminalidad.doc).
- 226 Dupret, Marie-Astrid. 2005. "Jóvenes criminales: unos adolescentes en situación de grave riesgo". Quito: Ediciones Abya-Yala. Disponible en: [http://www.flacso.org.ec/docs/mm\\_menores.pdf](http://www.flacso.org.ec/docs/mm_menores.pdf).

- Duque J. y Muñoz B. 1995. *La ley de la calle. Testimonios de jóvenes protagonistas de la violencia en Caracas*. Caracas: Fundarte, Alcaldía de Caracas.
- Fernández, Marifé y Sandra Zúñiga. 2006. *Salidas de la violencia: análisis de experiencias de reconversión de jóvenes hombres de vida violenta en Caracas*. Tesis de grado bajo la tutoría de Verónica Zubillaga. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF). 2009. *Forensis*. Informe anual. Bogotá.
- Lunecke, Alejandra y Eissmann, Ignacio 2005. "Violencia en barrios vulnerables: una aproximación desde la exclusión social", en *Revista Persona y Sociedad*, Vol. XIX, No 1, pp.73-97.
- Meirelles Fernando y Kátia Lund (dirs.) 2002. *Ciudad de Dios / Cidade de Deus*. Rio de Janeiro. Duración: 130'.
- Mockus, Antanas 2001. "Cultura ciudadana, Programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997". Washignton D.C.
- . 2004. "Bogotá para vivir, 2001-2003", en: *Memorias de la Administración Distrital*, Vol. I. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2004. "Global Status Report on Alcohol". Geneva. Disponible en: [http://www.OMS.int/substance\\_abuse/publications/global\\_status\\_report\\_2004\\_overview.pdf](http://www.OMS.int/substance_abuse/publications/global_status_report_2004_overview.pdf).
- . 2008. "The global burden of disease: 2004" Geneva. Disponible en: [http://www.OMS.int/healthinfo/global\\_burden\\_disease/GBD\\_report\\_2004update\\_full.pdf](http://www.OMS.int/healthinfo/global_burden_disease/GBD_report_2004update_full.pdf).
- . 2009. "Violence prevention, the evidence: Changing cultural and social norms that support violence". Malta. Disponible en: [http://whqlibdoc.OMS.int/publications/2009/9789241598330\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.OMS.int/publications/2009/9789241598330_eng.pdf).
- Organización de Naciones Unidas. 2007. Comunicado de prensa. Disponible en [http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr07\\_press\\_release\\_spanish.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unyin/documents/wyr07_press_release_spanish.pdf).
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). 2003. *Informe mundial sobre la violencia y la salud*. Washington, D.C.

- Panesso, Ángela y Castillo, Manuel. [2010?] Sistema de responsabilidad penal para adolescentes en Colombia. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/51808281/Panesso-y-Castillo-Sistema-de-responsabilidad-penal-para-Adolescentes-en-Colombia>.
- Ramírez, Martha. 2006. "La construcción de la violencia masculina como un proceso de socialización", conferencia para el ciclo *La utilidad de los estudios de género para la orientación educativa*, 9 de noviembre. México, D.F.: Universidad Pedagógica Nacional.
- Ramírez, Rafael. 1999. *What it Means to be a Man. Reflections on Puerto Rican Masculinity*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Robledo, Ángela. 2010. "Adolescentes: ¿Victimarios, víctimas?", ponencia para Debate Control Político: Niñ@s y jóvenes ¿Victimarios o Víctimas? Congreso de la República de Colombia. Cámara de Representantes. Octubre 12. Bogotá.
- Sánchez, Efraín y Carolina Castro. 2006. *Visión Colombia II Centenario 2019: Fomentar la Cultura Ciudadana*. Bogotá: Presidencia de la República y DNP.
- The National Crime Prevention Centre (NCPC) of Public Safety. 2007. "Youth Gangs in Canada. What do we know?". Canada. Disponible en: [http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/bldngevd/\\_fl/2007-YG-1\\_e.pdf](http://www.publicsafety.gc.ca/prg/cp/bldngevd/_fl/2007-YG-1_e.pdf).
- United States Agency for International Development (USAID). 2006. "Central America and Mexico Gang Assessment". Washington D.C. (Report).
- Waiselfisz, Jacobo. 2008. *Mapa de la violencia: Los jóvenes de América Latina 2008*. Red de Información Tecnológica Latino Americana (RITLA). Brasil.

# Capítulo 9

## Todos podemos contar

### Importancia de los sistemas de información y medición de la cultura ciudadana en la región

Andrea Ramírez Pisco y Henry Murraín Knudson

Los programas de cultura ciudadana mostraron desde sus primeros desarrollos en 1995 la necesidad de crear un sistema propio de indicadores que permitiera dar cuenta de los comportamientos problemáticos en una ciudad, y que sirviera de plataforma para hallar maneras de solucionarlos a partir de la teoría de la armonización entre ley, moral y cultura. De allí surgió la *Encuesta de Cultura Ciudadana* (ECC), un instrumento de diagnóstico que a partir del año 2001 viene aportando este tipo de información sobre diferentes ciudades colombianas y, más recientemente, sobre algunas capitales de América Latina. Sin embargo, buscando siempre hallar la mejor información para adelantar proyectos de intervención en cultura ciudadana, durante estos cinco últimos años de trabajo de investigación ha sido constante el encuentro con información pobre, poco fiable o muy limitada en buena parte de los sistemas de seguridad y convivencia de las ciudades analizadas.

Juntando estos dos cuerpos de información, el de las cifras que registran las instituciones de cada ciudad y el de las aportadas por la ECC (llamadas aquí fuentes secundarias y primarias, respectivamente), se logra obtener un diagnóstico de los puntos en que se debe centrar una administración para el diseño de las políticas e intervenciones destinadas a mejorar sus niveles de convivencia y de seguridad. Sin embargo, la precariedad de las cifras secundarias —y la falta de diagnósticos de cultura ciudadana en muchos lugares— hace que el esfuerzo de crear políticas públicas encaminadas a generar un cambio comportamental se vea frustrado por la falta de información precisa. Solo contando con esta última es posible crear una agenda alrededor del tema o, en los casos de políticas ya en curso, darles continuidad y evaluar su impacto y desarrollo.

En el presente capítulo, más que hallar una fórmula para desarrollar sistemas de información, el lector encontrará los pasos generales que es necesario dar para lograrlo, así como un acercamiento a algunas ciudades que efectivamente los han construido. Sobre todo, se dará cuenta de lo que es posible realizar a partir de un buen sistema de información, que casos avanzados a este nivel como los de Bogotá y Medellín ilustran bastante bien.

Siendo prudentes en este punto, debemos alertar al lector de que no es nuestra pretensión atribuir toda la responsabilidad de la ineficacia de algunas políticas públicas a la falta de cifras que las sustenten, pues muchas veces, a pesar de su existencia, la falta de rigor al momento de su tratamiento, o la tendencia a dar explicaciones cau-

sales precipitadas de los fenómenos de convivencia y seguridad, hace que las cifras terminen convirtiéndose en el elemento validador de hipótesis formuladas erróneamente o de resultados no previstos. Es el caso de cuando se ha tratado de explicar la violencia solo a partir de factores socioeconómicos olvidando la multicausalidad del problema, o cuando se ha pretendido explicar el aumento en la pobreza en un país solo a partir de sus cifras de desempleo.

Lo que planteamos a continuación, por lo tanto, debe ser visto como una invitación a las ciudades a formalizar el levantamiento, registro y procesamiento de las cifras de convivencia y seguridad, y a reconocer su carácter público. En parte, crear ciudadanía es lograr que las personas comprendan su deber de conocer y ser consecuentes con los problemas y dificultades de su sociedad. Y en parte, ser un buen gobernante en una ciudad contemporánea es darse cuenta de que las cifras son una herramienta vital, a veces indispensable, para acercarse a los verdaderos problemas de los ciudadanos; esto es, darse cuenta de que ellas son una radiografía de la realidad.

*Se puede entonces afirmar que el hombre no es un dato; el hombre es una tarea para el hombre, es tensión, es anticipación, es... un siendo.*

Carlo Federici Casa

## **I. Los sistemas de información en las políticas públicas**

A partir de la experiencia de investigación para los diagnósticos de cultura ciudadana en cada ciudad, se ha hecho evidente que la mayoría de los gobiernos de las ciudades latinoamericanas carecen de cifras que brinden información sólida sobre los aspectos comportamentales de los ciudadanos que intervienen en sus problemáticas urbanas. Además, es notable la falta de cifras detalladas y confiables sobre temas como homicidios, lesiones, violencia intrafamiliar y accidentalidad vial en la mayoría de las ciudades aquí analizadas. En muy pocos casos se ha dado un levantamiento riguroso de estos datos y en otros ni siquiera se cuenta con ellos.

Gran parte del interés en replicar el enfoque de cultura ciudadana de Bogotá en las diferentes ciudades se ha centrado en hacer “campañas” con la intención de sensibilizar a los ciudadanos sobre la importancia del cumplimiento de las normas. Sin embargo, muchas de estas campañas tienen un efecto incierto —o por lo menos carecen de mecanismos para establecer y cuantificar su impacto real— precisamente porque no se aproximan a los problemas de seguridad y convivencia a partir de datos que permitan conocerlos en detalle y abordarlos de manera focalizada y sistemática. Por ejemplo, en el caso de la accidentalidad vial, si no se sabe cuántos accidentes ocurren, qué tipo de ciudadanos están involucrados, en qué horarios se dan, en qué calles, qué días de la semana, qué factores hay asociados (tanto de tipo comportamental, como de tipo económico, social, cultural, etc.), cualquier acción que se realice al respecto tendrá un efecto marginal y será equivalente a actuar en las tinieblas.

Es así como muchos intentos de replicar las acciones de cultura ciudadana en diferentes ciudades no pasan de ser actividades puramente “simbólicas”, en el sentido de ser acciones visibles y quizá creativas, pero no transformadoras de los comportamientos.<sup>232</sup> Aunque en muchos casos se han inspirado en las acciones adelantadas en Bogotá (que generaron gran interés por la cultura ciudadana), desafortunadamente no se ha replicado la dimensión previa de observación, comprensión y medición de los fenómenos sociales que debe anteceder y fundamentar el diseño de las acciones. Sobre la base de las intervenciones creativas que se hicieron en Bogotá, y que se han venido desarrollando por la Corporación en otras ciudades, existe no solo un marco conceptual sólido, sino también una serie de procesos de observación, medición y análisis de información muy rigurosos, que son necesarios para entender por qué los ciudadanos no adoptan conductas seguras para ellos mismos y para los demás, y para encontrar los medios que permitan modificarlas.

En este contexto, los principales componentes de un *sistema de información* sobre cultura ciudadana son, por una parte, la información recabada en cada ciudad (que incluye los datos que arroja la *Encuesta de Cultura Ciudadana - ECC*, sondeos de opinión, grupos focales, trabajo etnográfico, etc.), que llamamos información *primaria*; por otra, la información sobre seguridad brindada por las instituciones pertinentes en cada ciudad que, dado su carácter complementario en la investigación y diagnóstico, llamamos información *secundaria*. Este cúmulo de cifras permite analizar y conocer de cerca los comportamientos ciudadanos que inciden negativamente en la convivencia y la seguridad, así como la forma en que pueden focalizarse y realizarse intervenciones de cambio cultural.

La conciencia de la importancia de unos sistemas de información apropiados surge a partir de la escalada de varios problemas que aquejan indistintamente a las ciudades latinoamericanas, como son la seguridad ciudadana, el medio ambiente, la salud o la calidad de la educación, por citar algunos de los más importantes para la administración pública. Además, esta conciencia se genera al constatar que los ingredientes culturales son determinantes en el éxito de muchas políticas que intentan resolverlos. Cuando se carece de sistemas de información que permitan dar cuenta de las prácticas y actitudes culturalmente aceptadas que inciden en la seguridad y la convivencia en una ciudad, es prácticamente imposible implementar estrategias con capacidad de generar cambios significativos y duraderos.

---

<sup>232</sup> El auge que ha tenido el concepto de cultura ciudadana ha dado pie a un sinnúmero de interpretaciones sobre el tema en diversos contextos. Algunas han identificado la cultura ciudadana con campañas publicitarias o diseño “creativo” de piezas de comunicación; otras, menos simplistas, la equiparan al “mercadeo social”. No obstante, el concepto va mucho más allá de las estrategias comerciales de persuasión. La cultura ciudadana provee un enfoque que busca el cambio cultural (de comportamientos y actitudes) por la vía de la comunicación franca y abierta con los ciudadanos. No solo no está orientada al consumo o posicionamiento de un producto, sino que su propósito fundamental es que los individuos comprendan realmente el sentido de las normas legales que regulan la convivencia y que velan por la seguridad de la vida, y también que reflexionen sobre principios o dilemas subyacentes que comprometen su bienestar y el de los demás.



Los mencionados sistemas de información se basan, entonces, en la ECC y en la información secundaria. Existen además metodologías de levantamiento de información cuantitativa adicional que aportan datos puntuales dependiendo de la problemática en cuestión. Tal es el caso de los *sondeos de opinión*, que a diferencia de la ECC no dan información generalizada de una población, pero permiten focalizar la investigación en grupos específicos de ciudadanos (personas que circulan por determinada zona, que compran a vendedores ambulantes, turistas, etc.). Otra son los *aforos*, conteos de determinadas prácticas imprudentes o de interés en un espacio y hora determinado (número de peatones que no cruzan por el paso de cebra, conductores que no utilizan cinturón de seguridad, personas que compran a vendedores ambulantes en la calle, etc.). También están los *ejercicios de control ciudadano*, en los cuales se evalúa la reacción de los ciudadanos frente a determinadas situaciones de convivencia, como es el caso del experimento con tenderos realizado en el año 2008 en la ciudad de Barranquilla (Colombia). En este se le entregaba a los tenderos una cantidad determinada de dinero para que dieran un cambio equivocado (mayor al debido) a los compradores, y se pedía al tendero (o a un observador incógnito) que anotara en una planilla los resultados del experimento. Al final de la actividad, de los 146 compradores que participaron en el ejercicio, 34 (23%) abandonaron la tienda sin contar el cambio, 82 (56%) contaron el cambio pero no devolvieron el excedente, 12 personas (8%) lo contaron y devolvieron el excedente sin decir nada y las otras 18 personas (12%) lo devolvieron haciendo algún comentario al tendero. Este tipo de experimentos permite estudiar muy de cerca temas como los niveles de confianza, la disposición a la regulación entre conciudadanos, etc.

Desde luego, en un tema tan polémico como es el de las normas culturales, sería un grave error apoyarse únicamente en la aproximación cuantitativa a las prácticas sociales. Por lo tanto, este compendio de información primaria va más allá de las cifras para completar sus diagnósticos y mediciones con análisis cualitativos del comportamiento en cada ciudad por intervenir. Este trabajo se fundamenta en entrevistas, investigación etnográfica (enfocada en comportamientos y en cómo generar cambios en ellos, sobre todo en cuanto implican riesgos para el individuo que incurre en ellos o para los demás ciudadanos), observación en campo y sesiones de grupos focales.

Otro factor determinante para un sistema de información apropiado es su capacidad para rendir cuentas a la ciudadanía. Una ciudadanía informada, consciente de las problemáticas que aquejan su ciudad y de las posibles vías de mejoramiento, que además conozca oportunamente los logros o retrocesos de las políticas en la ciudad, es una ciudadanía con una alta probabilidad de colaborar y unirse a la transformación cultural: es una ciudadanía co-responsable. Y este no es un aporte menor a los procesos de convivencia y seguridad: al tener un pequeño grupo de ciudadanos cuya cooperación muestre resultados visibles, es más fácil que el resto de la ciudadanía se “contagie” de los procesos de cambio cultural y el fenómeno se vaya replicando en toda la ciudad.<sup>233</sup> La

---

<sup>233</sup> Un ejemplo de este tipo de contagio de comportamientos es expuesto por Mockus en su texto: “Una revisión de logros y retos de Bogotá desde conceptos de Jon Elster” (Mockus, 2002).

mejor forma de mostrar estos resultados es a través de sistemas de información claros, confiables y públicos, que le permitan a la ciudadanía conocer los cambios y resultados.

En suma, estos esquemas de observación ciudadana apuntan a un conocimiento cada vez más profundo de los mecanismos que operan tras las problemáticas urbanas. Son ellos los que brindan información de contexto relevante para diseñar acciones con una posibilidad de éxito mucho mayor a la de las intervenciones realizadas sin investigación previa ni medición de resultados, o como se ha dicho ya, hechas a ciegas.

## 2. La Encuesta de Cultura Ciudadana: concepto y desarrollo

El primer sistema de información para alimentar las acciones de cultura ciudadana comenzó a desarrollarse en Bogotá durante las alcaldías de Antanas Mockus (1995-1997, 2001-2003); en ellas la cultura ciudadana fue el eje central de las políticas, bajo la idea de generar cambios en la ciudadanía y sobre esa base impulsar mejoras en otros campos, teniendo siempre como premisa el respeto a la vida y el ejercicio de derechos dentro de un marco de convivencia.

Este enfoque hizo necesario crear en la ciudad un sistema de medición que permitiera no solo hacer el seguimiento de cada una de las estrategias y políticas que se pusieron en práctica, sino que generara una línea de base para un tema que hasta el momento no había sido tratado por las sucesivas administraciones de la ciudad. Esta necesidad de medición dio paso a la *Encuesta de Cultura Ciudadana Bogotá 2001*, que tuvo su origen en un estudio realizado en el año 2000 por Antanas Mockus y Jimmy Corzo llamado “Colcordia”. Dicho estudio, basado en una encuesta realizada a estudiantes de noveno grado de Bogotá, permitió acercarse a los primeros indicadores de convivencia.

En el proceso de desarrollo de esta herramienta fue claro que si la encuesta debía proveer una medición generalizada de la ciudad, debía contar con el rigor técnico necesario para que los resultados obtenidos reflejaran de modo confiable la situación de toda la población. Teniendo esto en mente, la ECC se creó como una encuesta representativa de todos los hombres y mujeres, de 14 años de edad en adelante, que en el momento vivían en la zona urbana de Bogotá. Al contar con un diseño de muestreo *probabilístico* —todos los ciudadanos con estas características tenían la probabilidad de ser elegidos—, *estratificado* —el nivel socioeconómico fue determinante en el momento de seleccionar las viviendas encuestadas, de modo que cada uno de estos niveles estuviera representado— y *multietápico* —por la desagregación de la información en la ciudad primero se escogieron secciones, luego sectores, luego manzanas y por último las viviendas por encuestar— se pudo garantizar que las respuestas de las personas encuestadas fueran una muestra fiel de lo que piensan todos los ciudadanos.

Esta encuesta fue realizada al principio y al final de la administración, creando así la línea de base para los indicadores de convivencia y permitiendo el seguimiento de los

avances o retrocesos de la ciudad. La medición se ha realizado periódicamente desde entonces en Bogotá, suministrando una serie histórica (2001, 2003, 2005, 2008) que permite conocer en detalle la dinámica de la cultura ciudadana en la capital.

Los logros en seguridad y convivencia que se obtuvieron en Bogotá despertaron el interés de muchas ciudades del país, que tomaron la decisión de emprender procesos de cambio cultural tendientes a incidir en comportamientos errados de los ciudadanos; lo mismo ha sucedido recientemente con las administraciones de otras ciudades en América Latina. Algunas iniciativas se dieron sin mediciones previas; otras, por el contrario, buscaron primero medir indicadores de convivencia con el fin de focalizar sus líneas de acción. Sin embargo, por cualquiera de los dos caminos las administraciones interesadas realmente en fomentar el cambio cultural se han dado cuenta de que lo primero que se debe hacer es consolidar sistemas de información que permitan iniciar y mantener estos procesos. En este momento en diecinueve ciudades de América Latina<sup>234</sup> (trece colombianas) se ha aplicado la ECC.

Es importante señalar que en el proceso de su aplicación en Bogotá, la ECC fue ajustándose teniendo en cuenta los hallazgos del análisis estadístico y ha ido mejorando con el tiempo. En el año 2007, después de pasar por varias revisiones estadísticas que evaluaron la consistencia de las preguntas y la robustez de las respuestas dadas, se llegó a un formulario único. Al año siguiente, con el fin de reducir el tiempo de la encuesta y afinar las preguntas, se realizó una prueba de estabilidad que consistió en hacer la encuesta a las mismas personas en cinco momentos diferentes (el mismo día en la mañana y la tarde, al otro día, a la semana y quince días después); la prueba mostró que algunas preguntas no eran entendidas por las personas y, por lo tanto, se respondían sin que el encuestado pensara bien su respuesta. Esto llevó a suprimir algunas preguntas del formulario y a modificar otras. Otro cambio importante del cuestionario fue la ampliación del módulo de seguridad y la inclusión del módulo de victimización, dos grupos de preguntas que se han incluido en todas las ciudades medidas a partir de entonces.

Otra carta de confiabilidad con la que cuenta la ECC es la comparabilidad total de los resultados obtenidos en las ciudades donde se ha aplicado a partir del año 2008, pues además de tener un formulario estándar, en cada medición se exige que el universo, diseño muestral, marcos muestrales y variables de desagregación sean los mismos. El universo siempre debe estar conformado por personas de 14 años o más, residentes en la zona urbana de la ciudad<sup>235</sup>; el diseño muestral siempre es probabilístico, estratifi-

---

<sup>234</sup> Las ciudades colombianas encuestadas hasta la fecha son: Bogotá (2001, 2003, 2005, 2008), Yopal y Aguazul (2004), Pereira (2005), Cali (2006), Neiva (2006), Santa Marta (2006), Medellín (2007, 2009), Ibagué (2007), Barranquilla (2008), Popayán (2009), Barrancabermeja (2009), Valledupar (2009), Bucaramanga (2010). A nivel latinoamericano están: Ciudad de México (2008), Belo Horizonte (2008), Caracas (2009), Quito (2010), La Paz (2010) y Monterrey (2010).

<sup>235</sup> Algunas ciudades como Monterrey, Cartagena y Bucaramanga han decidido no solo incluir la zona urbana de la ciudad sino de toda su área metropolitana.

cado (por lo menos en tres niveles socioeconómicos: alto, medio y bajo) y multietápico (el número de etapas depende de la información con la que cuenta cada ciudad). Por su parte, el marco muestral debe ser el listado más actualizado que la ciudad tenga sobre las viviendas, con información de nivel socioeconómico y ubicación de cada una —debe provenir de la oficina de estadística o planeamiento estatal—, y el tamaño de la muestra debe permitir la desagregación de la información por nivel socioeconómico, género, grupo etario y nivel educativo. Además, la encuesta debe contar siempre con una confiabilidad del 95% y un error muestral inferior al 4%. Con todo ello se asegura que los errores medibles de la encuesta sean mínimos.

Respecto a los errores no medibles, como son los sesgos de encuestador; dificultad en las preguntas, lectura de la encuesta por parte del encuestador; entre otros, hay que aclarar que se minimizan manteniendo una supervisión constante en todos los procesos de realización de la encuesta, desde la adecuación del formulario al lenguaje propio de cada zona, hasta la revisión de los programas de captura de las encuestas físicas. Con este procedimiento se logra tener una confiabilidad plena para todas las ciudades a las que se aplica la encuesta.

Teniendo control sobre los errores medibles y no medibles, y asegurando una alta comparabilidad entre las mediciones de cada ciudad, la ECC brinda indicadores que permiten dar indicios de cómo se encuentran cada una de las ciudades con respecto a las demás. Para esto la ECC se divide en once dimensiones:

- **Movilidad:** medios de transporte más utilizados, situaciones de movilidad vividas durante la semana pasada y reacción del ciudadano a ellas.
- **Sistemas reguladores del comportamiento:** situaciones de convivencia vividas y reacción a ellas. Situaciones de convivencia hipotéticas, reacción personal y reacción frente a los demás.
- **Ley, moral y cultura:** evaluación de lo que las personas consideran que los regula más a ellos y lo que regula más a los demás.
- **Cultura de la legalidad:** justificaciones para desobedecer la ley y percepción de las leyes.
- **Acuerdos:** capacidad de celebrar acuerdos, calidad de los acuerdos; respuesta frente al propio incumplimiento de acuerdos y respuesta al incumplimiento por parte de los demás.
- **Seguridad:** percepción de seguridad, razones para considerar la ciudad segura o insegura, razones para utilizar la violencia; justificación del linchamiento y victimización.
- **Tolerancia:** disposición o actitud frente a tener como vecinos a diversos tipos de personas.
- **Cultura tributaria:** pago de impuestos, posición frente al pago sin factura.
- **Participación comunitaria:** participación en actividades con la comunidad en temas de seguridad, convivencia, recreación, gestión y otros.
- **Confianza:** confianza en instituciones públicas, privadas e interpersonal.
- **Satisfacción:** orgullo ciudadano y satisfacción con la propia vida.

Cada una de estas dimensiones se aborda a partir de indicadores simples dados por los porcentajes de respuesta de cada pregunta. Así mismo, cada dimensión permite hablar de un índice a partir de la conjunción de las preguntas que aportan información (en el capítulo 10, Mockus y Corzo muestran el funcionamiento a un nivel cada vez más sintético y agregado de este esquema de dimensiones).

Aunque las ciudades que se estudian en este informe no han sido seleccionadas de tal forma que representen a toda la comunidad del continente, nuestro análisis trasversal puede verse como una comparación de estudios de caso —basado en análisis exhaustivos de las ciudades en términos de convivencia y su seguridad—, donde cada ciudad muestra rasgos singulares, pero que revela también tendencias sobre el comportamiento de los latinoamericanos en general.

Una de las esperanzas que alberga este estudio es servir como incentivo para el apoyo a la investigación en cultura ciudadana en otros continentes, lo cual permitiría contrastar y evaluar las hipótesis aquí planteadas y hacer que los resultados se extiendan más allá de nuestro continente.

En el cuadro 9.1 se presenta un resumen de las fichas técnicas de las encuestas realizadas en las ocho ciudades del estudio (cabe recordar que todas las encuestas mantienen el mismo diseño muestral, mencionado anteriormente).

### **3. La ECC como herramienta de diagnóstico y control en procesos de cambio cultural**

A diferencia de muchas mediciones que se realizan bajo la premisa de conocer qué opina o qué le gustaría a una población con respecto a un tema, la ECC se caracteriza por ser una herramienta de política pública. Desde su nacimiento tuvo este propósito y los ajustes que ha tenido en casi una década procuran avanzar hacia él, atendiendo a la creciente necesidad de evaluar el impacto de las políticas públicas en diferentes niveles. Los indicadores de la ECC no solo ayudan a evaluar la forma en que la ciudadanía se va transformado en diferentes aspectos como tolerancia, convivencia, acuerdos, cumplimiento y conocimiento de normas, sino que sirven para medir el impacto de los programas institucionales de seguridad y convivencia. El método de evaluación por productos dentro de la teoría de políticas públicas es reconocido como uno de los sistemas con mejores resultados, no solo porque es el que mayor información proporciona, sino porque permite hacer comparaciones e interpretaciones a lo largo del tiempo, trazar metas y evaluar su cumplimiento. Tal como la describe Majone (2005)<sup>236</sup>, esta evaluación por productos o resultados cuantificables incorpora las mediciones en varias fases del proceso de diseño e implementación de la política, construyendo indicadores para comparar las metas trazadas con los resultados. Este modelo se ha convertido en los últimos años en el procedimiento obligado para la estimación del valor o impacto de cualquier política implementada. Desde luego, dicha metodología solo tendrá éxito si cuenta con informa-

---

<sup>236</sup> Véase también Roth, 2009.

ción completa, que mida con exactitud y precisión la calidad y el nivel de lo que se desea medir; e implica además tener metas claras, resultados cuantificables e instrumentos de medición confiables.

Cuadro 9.1. Ficha técnica de la ECC, ocho ciudades seleccionadas

Ciudad	Año	Marco muestral	Tamaño de muestra	Error muestral	Nivel de confianza	Fecha trabajo de campo	Empresa encuestadora
México DF	2008	Lista de AGEBs reportadas por el INEGI	2.500	1,90%	95%	Mayo 25 - junio 11 de 2008	Paramearía
Belo Horizonte	2007	Listado de sectores censales IBGE	1.384	2,50%	95%	Mayo 25 - agosto 10 de 2008	Universidad Federal de Minas Gerais, Centro de Estudios de Criminalidad y Seguridad Pública CRISP
Bogotá	2008	Archivo de registros de la ciudad de Bogotá de manzanas, estratificadas por estrato socioeconómico, número de personas por manzana, número de viviendas por manzana, y número de hogares por manzana del DANE	3.509	3,50%	95%	Septiembre 28 - octubre 20 de 2008	Estadística y análisis
Caracas	2009	Base cartográfica de la ciudad y su cobertura, actualizada en el último Censo Nacional de Población.	2.100	2,90%	95%	Noviembre 2 - diciembre 3 de 2009	Datos Research
Medellín	2009	Archivo de manzanas residenciales de la ciudad de Medellín del DANE	2.158	2,50%	96%	Septiembre 19 - octubre 3 de 2009	Estadística y análisis
La Paz	2010	INE Proyección de población por provincias y secciones 2000 - 2010.	2.100	2,10%	95%	Enero 4 - 14 de 2010	Ruizmier
Quito	2010	Censo de Población y Vivienda, proyecciones al 2010, INEC, información poblacional y socio demográfica de las administraciones zonales del MDMQ	1.600	3%	95%	Mayo 13 - 26 de 2010	Santiago Pérez Investigación y Estudios CIA. LTDA
Monterrey	2010	II Censo de Población y Vivienda 2005 (INEGI)	2.080	2,20%	95%	Junio 7 - julio 20 de 2010	Facultad de Economía Universidad Autónoma de Nuevo León

Siglas: INEGI = Instituto Nacional de Estadística y Geografía (México); AGEB = Área Geoestadística Básica; IBGE = Instituto Brasileiro de Geografía e Estadística; DANE = Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia); INE = Instituto Nacional de Estadística (Bolívia); INEC = Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador); MDMQ = Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.  
Fuente: análisis de Corposionarios

Como política pública, cultura ciudadana nació en Bogotá en las mencionadas alcaldías de Antanas Mockus (1995-1997 y 2001-2003), que tuvieron como eje fundamental el fomento del cumplimiento voluntario de las normas de convivencia, la solidaridad y la comunicación entre desconocidos. Como lo registra el informe de la segunda administración, dicha política apoyó un conjunto de prácticas que, involucrando tanto a funcionarios como a ciudadanos, estuvieron encaminadas a mejorar la democracia, la comunicación, la seguridad y el aprovechamiento de la ciudad (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2002). Cada uno de estos objetivos fue abordado a partir de acciones orientadas al cambio comportamental y, sin duda, una de las razones principales por las cuales dio frutos excepcionales en Bogotá, fue que encontró una población abierta al cambio, teniendo en cuenta sus antecedentes de ingobernabilidad y desconfianza ciudadana.

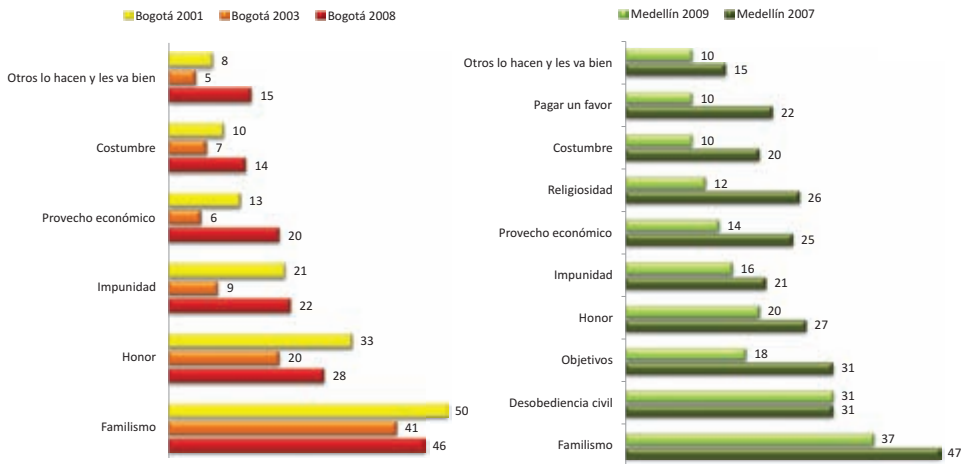
En su plan de desarrollo 2004-2007, Medellín adoptó igualmente la cultura ciudadana como una de sus líneas de acción para la consolidación de una ciudad gobernable y participativa, siguiendo lineamientos similares a los de Bogotá. En este caso, la administración se propuso llevar a cabo actividades cívicas y de gobierno a través de ejercicios de pedagogía ciudadana, con proyectos de aprendizaje dentro de la práctica social y promoviendo la reflexión pública para armonizar ley, moral y cultura, lo mismo que la autorregulación de la ciudadanía: [...] la autorregulación, que nace desde la actitud de cada persona, desde la capacidad de construir acuerdos entre distintos intereses y desde el respeto a las normas por convicción, permite generar un sistema de instancias para resolver los conflictos, de tal manera que el último recurso al que deba recurrir para proteger el interés público sea la acción represiva del Estado. (Alcaldía de Medellín, 2004).

Que un plan de desarrollo tome la cultura ciudadana como parte clave de su ejercicio de gobierno es sin duda positivo, pero igualmente importante es que el compromiso de trabajo con la ciudadanía a partir de este enfoque constituya un eje transversal en las sucesivas administraciones de cada ciudad y se articule a varios niveles con sus políticas. El cambio cultural no solo toma tiempo en producirse sino que requiere de esfuerzos sostenidos y seguimiento para avanzar en firme y evitar retrocesos. Por consiguiente, la cultura ciudadana no debe entenderse simplemente como una política temporal ejecutada por un solo gobierno; para la formación de una ciudadanía corresponsable se requiere que se constituya en una política de Estado, de modo tal que sus resultados sean permanentes y se profundicen y prolonguen en el tiempo.

Como ya se dijo, la ECC suministra una línea de base; además, gracias al diseño de sus preguntas, cada una de estas provee indicadores de cambio en la población. Teniendo en cuenta que los procesos de transformación de comportamientos toman tiempo, lo aconsejable es realizar la medición de los indicadores cada dos o tres años. Así se ha venido haciendo en Bogotá y Medellín (con cuatro y

dos mediciones respectivamente) y mediante ello se han detectado avances y retrocesos de la ciudadanía —como reflejo, en parte, de la importancia que las administraciones locales otorguen tema la cultura ciudadana durante sus periodos de gobierno—. Para ilustrar lo anterior, revisemos algunos de los resultados de la ECC en Bogotá y Medellín durante los periodos de las administraciones mencionadas. En ambos casos, uno de los indicadores que más cambios mostró en el tiempo fue el de las justificaciones para desobedecer la ley. Dentro de la teoría de cultura ciudadana, este indicador es el más fuerte para medir la cultura de la legalidad, pues permite conocer las razones por las cuales las personas están dispuestas a infringir las normas formales (la ley) y da pistas sobre si esas razones obedecen a motivos culturales o de la propia conciencia (morales).

**Gráfico 9.1. Razones para desobedecer la ley según la ECC, comparativo ciudades colombianas, 2001-2009**  
(Porcentajes)



Fuente: cálculos de Corpovisionarios

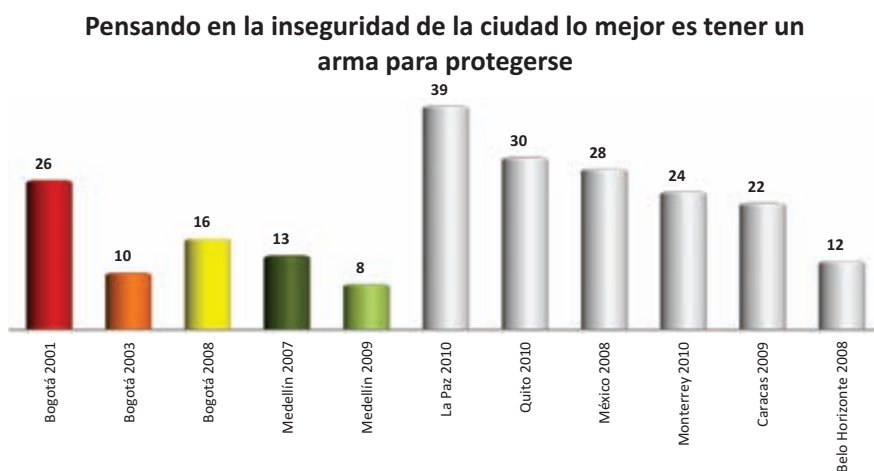
En el caso de Bogotá en la administración de 2001 a 2003 y en el de Medellín, la estrategia de intervención cultural produjo disminuciones de entre el cinco y el trece por ciento en cada una de las razones para desobedecer la ley. Sin embargo, Bogotá retrocede para el año 2008, llegando incluso a tener porcentajes más altos de justificación que en 2003 en tres de las seis situaciones evaluadas. Esto es una clara muestra de lo que puede pasar cuando una administración no se compromete a continuar con las políticas de cambio cultural.<sup>237</sup>

<sup>237</sup> Aunque el caso de Bogotá fue el de mayores frutos inicialmente, también revela los mayores retrocesos; la ECC de 2008 muestra cómo gran parte de los logros obtenidos hasta el año 2003 se desvanecieron con las administraciones posteriores que no se interesaron por seguir con el proceso (véase capítulo 2).



Ahora bien, ninguno de estos hallazgos sería posible si no se tuviera un sistema de medición que permitiera comparar los resultados en diferentes momentos. Además, otra posibilidad que se abre con la encuesta, como se ha visto en este libro, es la de comparar ciudades entre sí y construir una especie de *ranking* de cómo se encuentran en temas de cultura, seguridad y demás, con respecto a sus pares evaluados. Un ejemplo de esto es el gráfico 9.2, en el cual se ve la evolución de Bogotá y Medellín en la disposición al porte de armas, y también su comparación respecto a las demás ciudades de América Latina que han sido medidas.

**Gráfico 9.2 Disposición al porte de armas, comparativo ciudades colombianas y de América Latina**  
(Porcentajes)



Fuente: cálculos de *Corpovisionarios*

Varias administraciones locales han visto la necesidad de implementar programas de cultura ciudadana y los han incluido en sus planes de desarrollo. Así mismo, el gobierno colombiano no sólo ha introducido el tema de cultura ciudadana en el Plan Nacional de Desarrollo, sino que lo incluyó en el proyecto *2019 Visión Colombia II Centenario*, entre las propuestas para lograr una sociedad de ciudadanos libres y responsables (Departamento Nacional de Planeación, 2006).<sup>238</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), por su parte, encargó a un equipo de expertos en 2006 la redacción de una cartilla práctica de cultura ciudadana para gobiernos locales de América Latina, cuyo objetivo es servir de documento guía para estrategias de convivencia.

#### 4. Principales hallazgos en relación con seguridad y convivencia

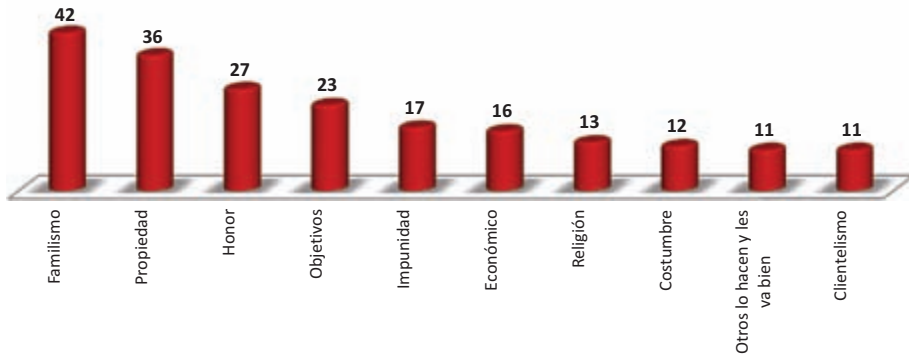
La aplicación de la ECC en diecinueve ciudades a lo largo de diez años ha permitido

<sup>238</sup> En la investigación y construcción de este documento programático de discusión intervino Efraín Sánchez, asesor en el tema para las alcaldías de Antanas Mockus.

identificar tendencias y diferencias entre distintas ciudades y países de América Latina, particularmente en relación con los temas de seguridad y convivencia, algunas de las cuales se examinan a fondo en el capítulo 10. A continuación se presentan los principales hallazgos de la ECC en estos campos a partir de la comparación de frecuencias simples entre ciudades.

**a. Familismo: el principal rasgo de los incumplidores latinoamericanos**

**Gráfico 9.3. Razones para desobedecer la ley según la ECC, promedio de América Latina (Porcentajes)**



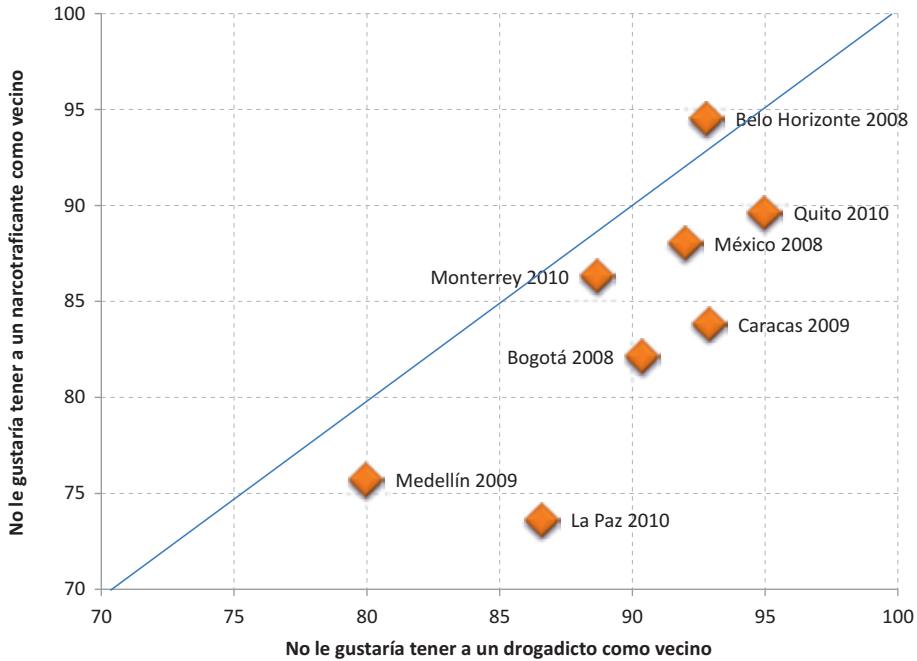
Fuente: análisis de Corpovisionarios

Según la ECC, en las ocho ciudades de América Latina analizadas (y en las demás que no se encuentran en esta publicación pero han sido medidas en el pasado), la principal justificación que tienen los ciudadanos para violar la ley es el familismo, es decir, la disposición a desobedecerla cuando es la única manera de ayudarle a la familia. Cuatro de cada diez personas estarían dispuestas a infringir las normas si con esto ayudan a su familia. Son altas también las justificaciones asociadas a la defensa de la propiedad o los bienes, del honor (para responder a una ofensa) y para lograr los propios objetivos, cuando es la única manera de alcanzarlos.

Esta característica cultural ya la habían detectado Inglehart y Baker (2000, 19) con la aplicación de la Encuesta Mundial de Valores, estudio en el cual situaron los 43 países encuestados en un plano con dos ejes: el primero distingue a los países en los que predominan valores tradicionales de aquellos en los que predominan valores legales racionales, y el segundo separa los países en los que priman valores de supervivencia de aquellos donde predominan valores de bienestar. Los países latinoamericanos, según dicho estudio, están más regulados por valores tradicionales que los de la Europa protestante, que se rigen por valores legales racionales. Dentro de aquellos valores tradicionales se ubica el familismo.

**b. La hipocresía latinoamericana: se rechaza al drogadicto más que al narcotraficante**

**Gráfico 9.4. Personas que rechazan al drogadicto como vecino frente a las que rechazan al narcotraficante, ECC ciudades de América Latina, 2008-2010**  
(Porcentajes)



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

Uno de los resultados de la ECC, en la pregunta sobre tolerancia, constituye un llamado de atención a las políticas antidrogas más tradicionales. Parece claro que, aunque los ciudadanos ven el narcotráfico como un grave problema, estigmatizan al drogadicto más que al narcotraficante (cuando se trata de tenerlo como vecino, según está planteada la pregunta en cuestión). Esto puede entenderse en parte por el temor que puede despertar en el encuestado la cercanía de un drogadicto a su propia familia. Sin embargo, en parte puede suponer también que aún persiste cierto grado de validación cultural del narcotraficante, o por lo menos que aún está por lograrse un repudio social más decidido de los productores y comercializadores.

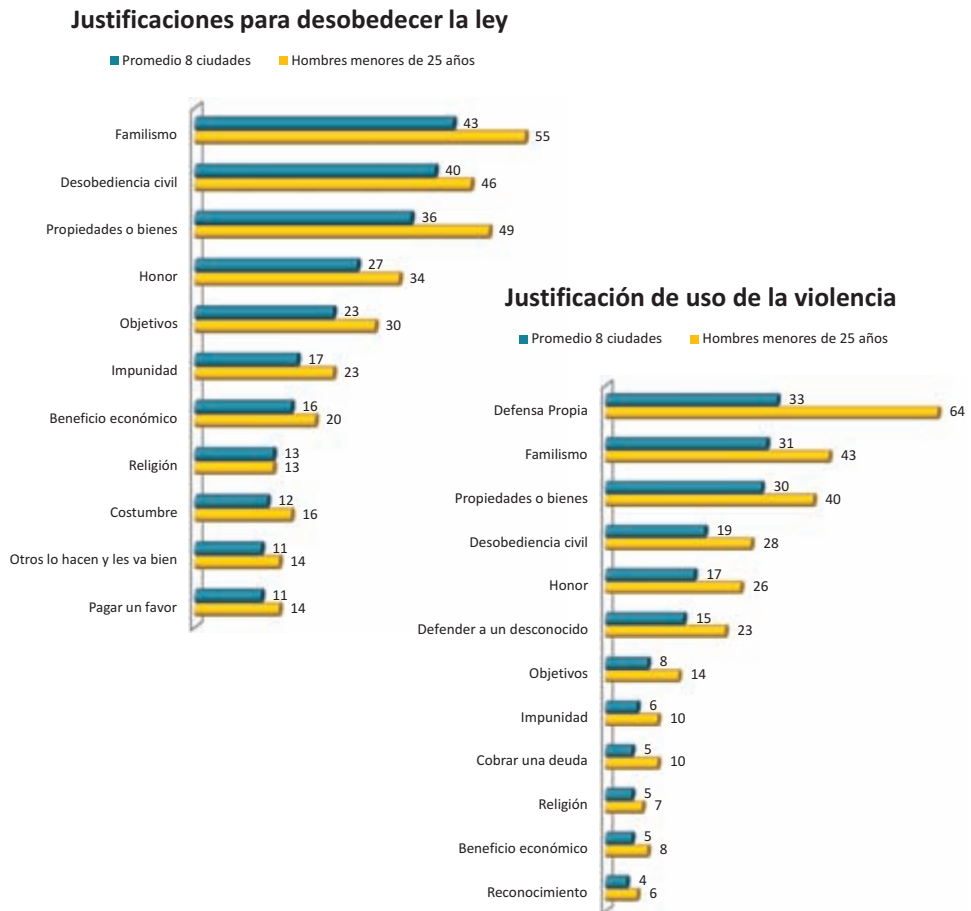
**c. La cultura del macho machito: el incumplimiento de normas por parte de hombres jóvenes**

La dinámica de las justificaciones del incumplimiento de normas y del uso de la violencia muestra un comportamiento diferente entre los hombres jóvenes<sup>239</sup> y el total de los ciu-

<sup>239</sup> Para este caso se tomaron como hombres jóvenes a todos aquellos encuestados menores de 25 años. Se pone énfasis en este grupo por la mayor concentración en este rango de edad tanto

dadanos encuestados. En la mayoría de los casos las tendencias de los indicadores son las mismas. Sin embargo, la diferencia porcentual entre las respuestas dadas por los hombres jóvenes y el total de la población es lo suficientemente grande como para sugerir que en estos prima una dinámica diferente. Los jóvenes se muestran más familistas, más proclives a defender propiedades o bienes, a hacer respetar su honor y a alcanzar sus propios objetivos por medios ilegales o agresivos que el resto de los ciudadanos. Pero no es solo esto lo que le da un perfil diferente a lo que denominamos aquí el “macho machito”. Los hombres jóvenes latinoamericanos son además más proclives a portar armas para defenderse que el resto de la población, tienen menos confianza en las instituciones y se muestran más de acuerdo con impartir justicia por mano propia.

**Gráfico 9.5. Justificaciones para violar la ley y para usar la violencia, comparativo entre el promedio de América Latina y el de jóvenes hombres (Porcentajes)**



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

Este aspecto, desarrollado en profundidad en el capítulo 8, puede sugerir una explicación del por qué en esta franja poblacional se encuentran los mayores problemas de convivencia y seguridad en las ciudades analizadas. Además, señala a los gobiernos locales la necesidad de focalizar sus políticas de convivencia y seguridad en este grupo específico.

#### **d. Los límites geográficos de la cultura y la ciudad como dimensión territorial**

Uno de los principales factores a la hora de determinar las fronteras geográficas para la realización de programas de cultura ciudadana son las fuertes diferencias en términos de convivencia y seguridad que muestran las ciudades de un mismo país. Ejemplo de esto es el caso de trece ciudades medidas en Colombia a través de las ECC desde el año 2006. Al evaluar las ciudades hallamos rangos que se muestran casi iguales en todas, como en el caso de las reacciones frente a situaciones de movilidad. Pero en temas como la victimización y los distintos aspectos de la seguridad se pone en evidencia que las ciudades tienen dinámicas específicas a pesar de estar inmersas en el mismo contexto.

**Gráfico 9.6. Justificaciones para el porte de armas según ECC en ciudades colombianas**  
(Porcentajes)



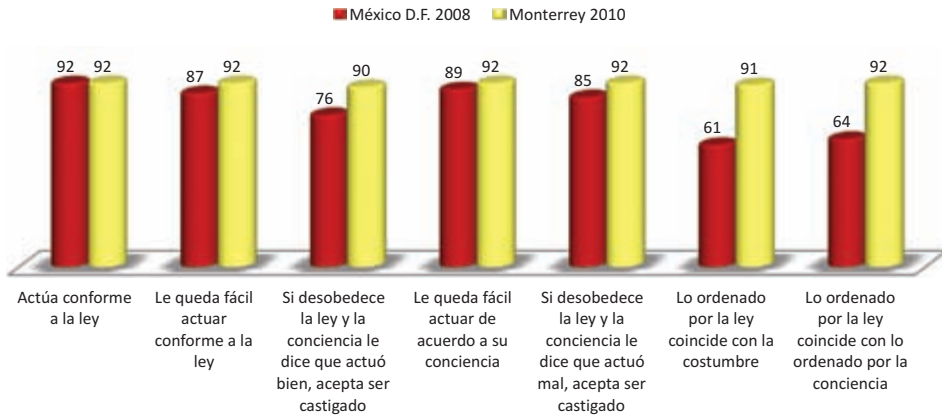
Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

Un ejemplo de lo anterior lo ofrece el gráfico 9.6, basado en la pregunta sobre la disposición a portar armas para protegerse. Allí se aprecia una diferencia de 22 puntos porcentuales entre las ciudades con mayor y menor disposición (Santa Marta 2006 y Medellín 2009, respectivamente).

Esto no solo sucede en Colombia. Otro país que presenta diferencias considerables entre ciudades es México. En las mediciones realizadas en el Distrito Federal (2007) y Monterrey (2010), uno de los principales contrastes se encuentra en las respuestas a la pregunta sobre qué tan armonizadas están para la ciudadanía la ley, la moral y la cultura). En el gráfico 9.7 puede verse cómo para los ciudadanos de Monterrey hay una mayor armonía entre los tres sistemas reguladores (lo ordenado por la ley coincide con la costumbre y con lo que dicta la propia conciencia), mientras que para los ciuda-

danos del D.F. existe una baja armonización y por consiguiente están menos dispuestos a aceptar castigos, en comparación con sus conciudadanos regiomontanos.

**Gráfico 9.7. Adhesión de las personas a ley, la moral y la cultura según la ECC; contraste del promedio para México D.F. en 2008 con Monterrey en 2010 (Porcentajes)**



Fuente: cálculo de *Corprovisionarios*

**a. Aproximación al indicador de cultura ciudadana**

Atendiendo a la necesidad de buscar una herramienta cuantitativa capaz de comparar las ciudades latinoamericanas entre sí en los distintos aspectos de cultura ciudadana a través de un número cada vez más reducido de indicadores, idealmente, de uno solo, Antanas Mockus y Jimmy Corzo han realizado un trabajo cuyos primeros resultados se muestran en el Capítulo 10 de este libro. Como un paso previo a este desarrollo, fue necesario evaluar cada una de las preguntas de la ECC comparando las respuestas de las ciudades, y luego encontrar un mecanismo que permitiera agregar diferentes preguntas dentro de ciertas dimensiones de la encuesta (tolerancia, violencia, etc.), con el fin de trazar un mapa general de cada ciudad por contraste frente a las demás.

El siguiente cuadro muestra la forma en que se comportan las ciudades en algunos de los temas básicos de la cultura ciudadana. Se incluyen también los resultados obtenidos con algunas preguntas que no se agrupan en dimensiones, pero que tienen relevancia como indicadores de convivencia y seguridad. Para un mayor entendimiento de cada uno de tales indicadores, la segunda y tercera columna del cuadro muestran la relación de lo que mide el indicador con la mejora o desmejora de la convivencia y la seguridad, representadas con una flecha hacia arriba (↑) o hacia abajo (↓), respectivamente.

Cuadro 9.2. Principales indicadores de la ECC relacionados con convivencia y seguridad  
(Porcentajes)

Indicador	Relación Convivencia	Relación Violencia	Cálculo	México DF 2008	Monterrey 2010	Medellín 2009	Belo Horizonte 2008	La Paz 2010	Bogotá 2008	Caracas 2009	Quito 2010
Pluralismo	↑	↓	Porcentaje de personas que no manifiesta inconformidad en tener como vecino a: enfermos de sida, personas de religión distinta, personas de nacionalidad distinta, personas de región distinta, personas de color distinto.	77	74	73	69	69	63	60	44
Razones para desobedecer la ley	↓	↑	Promedio de las razones para desobedecer la ley, excluyendo desobediencia civil. Incluye aceptar desobedecer la ley en los siguientes casos: única manera de alcanzar sus objetivos, única manera de ayudarlo a la familia, provecho económico, la creencia religiosa lo permite, para responder a una ofensa al honor, cuando es bastante seguro que uno no será castigado, cuando alguien lo ha hecho y le ha ido bien, por costumbre, para pagar un favor y para defender propiedades o bienes.	22	16	18	17	25	24	20	27
Razones para utilizar la violencia	↓	↑	Promedio de las razones para utilizar la violencia, excluyendo desobediencia civil. Incluye las siguientes justificaciones: cobrar una deuda, alcanzar sus objetivos, defender a la familia, provecho económico, creencia religiosa, defensa al honor, cuando se sabe que no será castigado, para lograr reconocimiento ante otros, defensa propia, defender a un desconocido de una agresión y defender propiedades o bienes.	15	20	11	11	24	14	17	22
Disposición a regular	↑	↓	Promedio de personas que estarían dispuestas a llamarle la atención a otra persona si la vieran saltarse el turno de una fila o cola, arrojar basuras a la calle, llegar tarde a una cita o reunión de trabajo, comprar mercancías de contrabando o piratas o cruzar la calle por donde no se debe.	63	49	61	44	54	56	53	62
Disposición a ser regulado	↑	-	Promedio de personas que aceptarían el llamado de atención en las siguientes situaciones: saltarse el turno de una fila o cola, arrojar basuras a la calle, llegar tarde a una cita o reunión de trabajo, comprar mercancías de contrabando o piratas, cruzar la calle por donde no se debe.	61	66	77	61	43	71	59	68
Confianza interpersonal	↑	↓	Promedio de las frecuencias de confianza interpersonal (personas que por lo general confían en vecinos, amigos, parientes y compañeros de estudio y trabajo).	72	84	55	71	58	66	63	66

				7	9	17	-	10	18	11	6
Confianza en jueces y órganos judiciales	↑	↓	Conteo de personas que confían en estas dos instituciones.								
Acuerdos de calidad	↑	-	Personas que manifiestan que en los acuerdos que hacen siempre lo acordado queda claro entre las partes, son libres y voluntarios y cada parte confía en que la otra va a cumplir.	58	45	56	55	35	51	51	52
Porte de armas	-	↑	Porcentaje de personas que responden de acuerdo y completamente de acuerdo a la pregunta: "Pensando en la inseguridad de la ciudad, ¿usted cree que lo mejor es tener un arma para protegerse?".	28	24	8	12	39	16	22	30
Victimización	↓	-	Porcentaje de personas que manifiestan haber sido víctimas o vivir con alguien que ha sido víctima de algún delito en la ciudad durante el último año.	68	49	29	37	50	46	43	68
Disposición a la justicia por mano propia	↓	↑	Personas que están de acuerdo y completamente de acuerdo con alguna de las siguientes frases: "Cuando un grupo de ciudadanos atrapa un ladrón que acaba de robar deberían darle una golpiza", "Cuando los policías atrapan a delincuentes deberían matarlos".	22	21	22	40	42	31	39	57
Confianza en instituciones	↑	-	Promedio de las frecuencias de confianza en instituciones.	17	21	31	36	24	33	24	26
Confianza en la policía	↑	↓	Porcentaje de personas que manifiestan tener mucha y muchísima confianza en la policía.	12	15	37	39	18	43	16	38
Víctimas de delitos contra la vida	↓	-	Porcentaje de personas que manifiestan haber sido víctimas o vivir con alguien que ha sido víctima de homicidio, agresión física o secuestro en la ciudad durante el último año.	27	6	6	5	16	10	9	15
Víctimas de delitos contra la intimidad	↓	-	Porcentaje de personas que manifiestan haber sido víctimas o vivir con alguien que ha sido víctima de consumo o venta de drogas o delitos sexuales en la ciudad durante el último año.	10	3	1	1	3	3	1	5
Víctimas de delitos contra los bienes	↓	-	Porcentaje de personas que manifiestan haber sido víctimas o vivir con alguien que ha sido víctima de atraco, robo a residencia, robo en establecimiento, robo de vehículo o estafa o fraude en la ciudad durante el último año.	56	43	26	32	37	43	40	65

Fuente: análisis de Corprovisionarios



## 5. Sistemas de información en convivencia y seguridad, el caso latinoamericano

El problema de encontrar cifras que permitan corroborar o replantear hipótesis de trabajo parece agudizarse cuando se trata del tema de la seguridad, como lo comprobamos al realizar los diagnósticos de cultura ciudadana en las ocho ciudades que estudiamos aquí. A excepción de las colombianas, en las demás ciudades fue difícil obtener los datos necesarios, a pesar de ser este un estudio independiente y de estar en la mayoría de los casos apoyado por un organismo de cooperación internacional. En todos los casos se solicitó a las administraciones locales información sobre homicidios (dolosos y culposos), lesiones interpersonales, muertes y lesiones en tránsito y violencia interpersonal. Sin embargo, no fue fácil llegar a estas cifras, en algunos casos por falta de información, pero en la mayoría debido a la falta de orden en las cifras, o a la ausencia de lineamientos de política de información que sustenten su carácter público y permitan su consulta a cualquier organización e incluso a cualquier ciudadano.

A este problema inicial se suman otros, el más grave de los cuales fue quizás la falta de homogeneidad en la definición de términos para la medición. La Paz, por ejemplo, por tener un sistema de información regido estrictamente por la caracterización del Código Penal, carece de categorías que diferencien entre tipologías de homicidio, a diferencia de ciudades como Quito y Bogotá, que discriminan apropiadamente entre las causas de muerte (homicidio intencional, muerte accidental, o accidente de tránsito).

Problema adicional es la falta de información sobre los casos reportados. En muchas ciudades se cuenta con información de fácil acceso sobre el total de casos de homicidios o accidentes de tránsito registrados, pero no cuando se trata de datos sobre las víctimas o los victimarios, la condición de la muerte o el tipo de vehículo y lugar en los accidentes de tránsito. Los gobiernos locales suelen restar importancia al detalle de los sucesos registrados, y esto obstaculiza la focalización de las acciones relacionadas con la seguridad y la convivencia.

Un ejemplo de los beneficios de la focalización en políticas y acciones es el de Bogotá entre 1995 y 1997 en lo relativo a accidentes de tránsito. Luego de hacer un análisis de los factores de riesgo en la generación de este tipo de accidentes, la administración se percató de que en la mayoría de accidentes estaban comprometidos conductores en estado de ebriedad y conductores y pasajeros que no utilizaban cinturón de seguridad. Las medidas focalizadas para trabajar sobre estos dos puntos (la “ley zanahoria” y el uso obligatorio de cinturón de seguridad) lograron reducir la tasa de muertes en accidentes de tránsito de 24,3 CCH en 1995, a 15,6 CCH en 1997.

Un ejemplo más reciente de políticas focalizadas es el ilustrado en el capítulo 7 con la creación de la línea de atención a celos CELAN. Con base en las cifras y en la opinión de la ciudadanía se priorizó entre los problemas de convivencia de Barrancabermeja la violencia intrafamiliar, y en especial los casos de violencia de

pareja por celos.<sup>240</sup> A partir de esta información se creó una línea telefónica de atención inmediata a las personas que sientan celos o que sean víctimas de una pareja celosa. Luego de 3 meses de funcionamiento de la línea, el número de casos de violencia intrafamiliar registrados disminuyó de 93 a 68 CCH y de 95 a 56 CCH comparando los meses de agosto y septiembre de 2009 y 2010.

Un concepto central al manejar cifras y diseñar herramientas para promover cambios comportamentales en nuestros proyectos es el de los riesgos, aquellas situaciones que hacen que un ciudadano tenga mayor o menor probabilidad de involucrarse en una situación que lo someta a él o a otra persona a algún peligro. Dicho concepto hace parte de lo que se ha llamado “ligaduras previas” (que se abordan en detalle en el Capítulo 6), herramientas que ayudan a evitar que las justificaciones culturales (que pueden surgir en la coyuntura, como la presión del grupo), que validan beneficios de menor rendimiento, oculten los mayores rendimientos que el individuo previamente, o por fuera del contexto en que toma las decisiones, habría estimado como los más deseables.

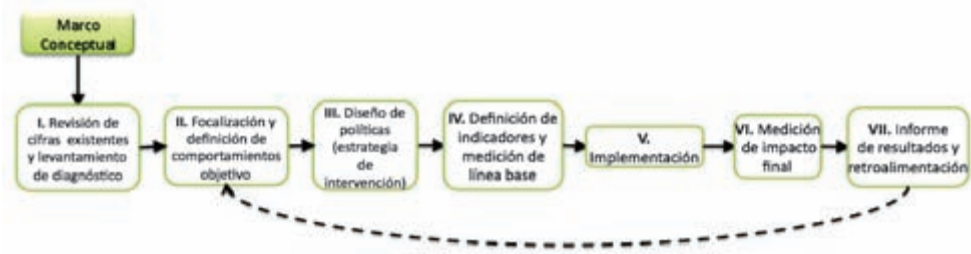
Esta dinámica de ligaduras previas va de la mano de un enfoque epidemiológico para el manejo de la información, que han venido adoptando organizaciones internacionales como la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud. Su fundamento consiste en tomar la violencia como un problema prioritario de salud pública, abordándolo con un enfoque multicausal y transdisciplinario que pone más énfasis en la prevención que en el control de factores de riesgo, y tiene un impacto a partir de ligaduras previas.

Aplicado al manejo de la violencia, el enfoque epidemiológico tiene cuatro principios fundamentales (Guerrero, 2007, 119): 1) definir claramente el problema, amenaza o enfermedad en cuestión (en este caso violencia); 2) estudiar las variables descriptivas (quién, dónde, cómo, cuándo) y los factores de riesgo asociados a ella; 3) plantear hipótesis explicativas y proponer el diseño de posibles intervenciones; y 4) evaluar los resultados obtenidos y hacer rediseño de las intervenciones a la luz de los resultados. Al realizar intervenciones de cultura ciudadana relacionadas con la violencia tenemos en cuenta parte de este enfoque epidemiológico. En el esquema de intervención que presentamos en seguida (gráfico 9.8) puede verse cómo las cifras tanto primarias como secundarias juegan un papel fundamental en el desarrollo del proceso de intervención cultural. Tienen un papel protagónico, tanto en la focalización y definición de comportamientos objetivo, como en la definición de indicadores, en la medición de impacto y en la posterior retroalimentación que da pie a una nueva focalización y definición de comportamientos para trabajar:

---

<sup>240</sup> Como se muestra en el Capítulo 7, la tasa de violencia intrafamiliar de Barrancabermeja para 2009 fue de 560 CCH, frente a una de 209 CCH para Colombia. De las denuncias de lesiones causadas por violencia intrafamiliar en dicha ciudad en 2009, el 68% corresponde a violencia de pareja.

Gráfico 9.8. Esquema general de los procesos de medición en cultura ciudadana



Fuente: análisis de *Corpovisionarios*

A partir de esta metodología, tal vez el ejemplo más cercano de lo que sería un buen sistema de información en la región es el Sistema regional de indicadores estandarizados de seguridad y convivencia ciudadana, desarrollado por el BID con apoyo de Cisalva<sup>241</sup> y la participación de los gobiernos de Ecuador, Honduras, Perú, República Dominicana y Colombia. Este conjunto de instituciones viene trabajando desde el año 2008 en el desarrollo y puesta en funcionamiento de un sistema de indicadores para la región en temas de seguridad y convivencia ciudadana que permita la medición, el seguimiento y la comparación regional de los fenómenos.<sup>242</sup> Se trata de un ejemplo de creación de red y esfuerzo conjunto en pro de la generación de información de calidad, y es tal vez el mayor acercamiento que se ha hecho en la región a un sistema unificado de cifras de seguridad y convivencia.

Sería injusto no mencionar otras entidades que, a pesar de trabajar en menor escala, también han hecho esfuerzos y aportes importantes a la generación de información de calidad. El primero de estos casos es el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) de Colombia, organización pública de referencia técnico-científica a cargo del sistema forense en el país. Lo valioso de esta institución es que ha llevado sus esfuerzos más allá del simple levantamiento de dictámenes forenses, complementado esto con un sistema de bases de datos que proporcionan información precisa sobre cada víctima que atiende (muertes y lesiones en accidentes de tránsito, violencia intrafamiliar, otros accidentes). En su publicación anual, *Forensis*, la institución hace además análisis detallados de la situación de violencia y seguridad en el país, basados en las cifras que recaba anualmente. Aunque el INMLCF cuenta con un sistema de recolección de información

<sup>241</sup> Instituto de Investigaciones y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social, que opera en la Universidad del Valle, en Cali, Colombia.

<sup>242</sup> Los objetivos específicos de este programa son: 1) reducir la multiplicidad de indicadores para describir los eventos de criminalidad y violencia, 2) construir consensos entre los países participantes sobre los problemas de medición en los ámbitos territorial y sectorial, 3) reconocer a la región como una unidad de análisis, y 4) avanzar en la elaboración de políticas para la prevención y control de la violencia y la criminalidad desde la óptica regional.

sobre la mayoría de las regiones del país, algunas cifras son todavía escasas debido a la lejanía y la falta de comunicación con ciertas zonas apartadas.

Otro caso que vale la pena mencionar aquí es el del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, que aunó esfuerzos con la Comandancia de Policía del Distrito Metropolitano de Quito, la Dirección Nacional de la Policía Judicial y 16 organizaciones más<sup>243</sup>, para mejorar sus cifras, creando el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana. La institución nació con el propósito de recopilar y analizar información sobre violencia y delincuencia sustentada en fuentes institucionales y encuestas de opinión dirigidas a la comunidad, y entre sus objetivos están la vigilancia epidemiológica de las violencias, la promoción de una cultura ciudadana de seguridad y el acceso, análisis y difusión de la información sobre la violencia y las acciones que la sociedad quiteña ha desarrollado para enfrentarla.

Actualmente, de las ocho ciudades medidas en el estudio, se puede decir que Quito después de Bogotá, es la más avanzada en el proceso de consolidación de sistemas de información en seguridad y convivencia, pues además de contar con un centro único de reporte de cifras, el Observatorio utiliza los datos para realizar investigaciones sobre seguridad ciudadana y apoyar en el planteamiento de políticas públicas en la ciudad.

## 6. Alcances y límites de la medición

Aunque el principal propósito de este capítulo es subrayar la importancia que se debe dar a las cifras en la construcción de políticas públicas y acciones para fomentar la convivencia y la seguridad, debemos dejar en claro que la idea de base no es dar a los sistemas de información más alcances de los que tienen. Los sistemas de información son herramientas vitales en cualquier proceso de construcción de ciudadanía, pero su poder y alcance son limitados. Entre los problemas a los que se puede enfrentar un sistema de información están la mala interpretación o distorsión de los datos por parte de los investigadores, la sobre-interpretación de las cifras e incluso un manejo sesgado de estas para validar las hipótesis iniciales. La información cuantitativa debe tomarse como una *herramienta para entender los fenómenos*, ubicarlos espacial y temporalmente, y encontrar los nichos de la población en los cuales se producen, pero no puede esperarse que las cifras por sí solas señalen las causas de los problemas de seguridad y convivencia.

Para terminar, quisiéramos reiterar la necesidad y la importancia de generar cifras sólidas, actualizadas, consolidadas y públicas. Únicamente a partir de ellas pueden validarse los modelos de seguridad y convivencia adoptados en cada ciudad, y construirse rutas claras para el abordaje de este tipo de problemas, desde el diseño de programas y políticas de intervención.

---

<sup>243</sup> Dirección de Operaciones, Medicina Legal, SIAT, DINAPEN, Policía Comunitaria, Dirección Nacional de Género - Comisarías de la Mujer y la Familia del Cantón Quito, Flacso, Ministerio Fiscal de Pichincha, Dirección Provincial de Salud de Pichincha, Hospital Enrique Garcés, Hospital G.O. Isidro Ayora, Hospital Eugenio Espejo, Hospital Carlos Andrade Marín, Dirección de Emergencias 911, Cruz Roja Ecuatoriana Filial Pichincha e Instituto Nacional de Estadística y Censos.

## Referencias

- Alcaldía de Medellín. 2004. *Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*. Medellín.
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. 2002. *Bogotá para vivir todos del mismo lado. Memorias de un Plan de Desarrollo*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Instituto Distrital de Cultura y Turismo.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) Colombia. 2006. *Fomentar la Cultura Ciudadana. 2019 Visión Colombia II Centenario*. Bogotá: DNP.
- Guerrero, Rodrigo. 2007. "Capítulo 2: Sistemas de información en los programas de prevención de violencia", en Alda, Erick y Beliz, Gustavo. *¿Cuál es la salida? La agenda inconclusa de la seguridad ciudadana (119-148)*. Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Inglehart, Ronald & Wayne E. Baker. 2000. "Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values" In *American Sociological Review*, Feb, 65, 1; ABI/INFORM Global.
- Majone, Giandomenico. 2005. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mockus, Antanas. 2002. "Una revisión de logros y retos de Bogotá desde conceptos de Jon Elster", en: *Reflexiones sobre la investigación en ciencias sociales y estudios políticos. Memorias del seminario*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, D., André-Noël. 2009. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

# Capítulo 10

## Cultura ciudadana: en las antípodas de la violencia

Antanas Mockus, Jimmy Corzo, Andrea Ramírez y Diego Cancino

“Siempre uno acaba por asemejarse a sus enemigos”.

Borges, *El libro de Arena*

En el presente capítulo nos proponemos:

- Mostrar, como abre bocas, lo deseable que sería resumir los resultados de la Encuesta de Cultura Ciudadana (ECC) de una manera que preservara -y destacara en su riqueza- las principales diferencias detectadas y permitiera así comparaciones ágiles y sustantivas.
- Presentar los conceptos básicos de cultura ciudadana: normas, mutua regulación, acuerdos, probidad pública y seguridad constitucional. Y reagrupar las preguntas del cuestionario de la encuesta de cultura ciudadana en estos cinco bloques.
- Exponer la metodología seguida en este trabajo.
- Presentar y discutir algunos de los resultados.
- Y sobre la base de esos resultados, presentar unas conclusiones sobre la encuesta, sobre las ciudades y sobre los alcances de este enfoque en la lucha contra la violencia.

Llamamos antípodas de algo lo que le resulta más contrario, lo que está más lejos. Así, lo más opuesto a la violencia es lo que aquí llamamos sus antípodas<sup>244</sup>.

Colón creyó poder llegar a las antípodas. Comúnmente creemos que la seguridad está en las antípodas de la violencia. Pero la seguridad requiere coerción estatal. Y a veces el estado y los particulares se exceden, y estos hacen justicia por mano propia. A veces logran así mejores resultados en seguridad, pero esto no es deseable, ni es la mejor antípoda de la violencia. La mejor antípoda de la violencia es el buen funcionamiento del Estado Social de Derecho acompañado de un conjunto de actitudes, percepciones y comportamientos de la ciudadanía: cultura ciudadana.

Este capítulo busca ser un avance en convivología porque trata de responder a dos preguntas: ¿Qué características positivas existen cuando no hay violencia? ¿Cómo se reproduce la no violencia? *Así como hay ciclos reproductivos de la violencia, los habría de la no violencia.*

---

<sup>244</sup> Se dice más “estar en las antípodas” que “estar en la antípoda”. La palabra se utiliza en plural probablemente porque cada punto sobre la tierra se identifica con dos coordenadas, latitud y longitud y la antípoda se obtiene invirtiendo la latitud y sumándole o restándole 180° a la longitud.

El presente capítulo explora con herramientas estadísticas las principales diferencias entre la población latinoamericana comprendida en el estudio, con el fin de avanzar en la dirección de un índice de cultura ciudadana.

La encuesta de Cultura Ciudadana se ha aplicado a la población mayor de 13 años en 20 ciudades latinoamericanas. Para el análisis presentado aquí se utilizaron solo las encuestas más recientes de las siguientes ocho ciudades: Belo Horizonte (2008), Bogotá (2008), México D.F. (2008), Caracas (2009), Medellín (2009), La Paz (2010), Quito (2010) y Monterrey (2010). Utilizamos una ágil y rigurosa herramienta de análisis que permite comparar ciudades por sus promedios en 19 factores identificados, para aproximarnos a una respuesta a la pregunta de cómo resumir con objetividad las principales diferencias que puede revelar la Encuesta de Cultura Ciudadana (ECC) entre la ciudadanía y entre las ciudades.

Si cultura ciudadana puede ser una respuesta adecuada e integral a la violencia y a la ilegalidad, es útil reconocer y comprender la diversidad interna de cada población.

El método permite identificar ciertas especificidades de los encuestados que nos llevan a hablar de antípodas. *Es pensable y empíricamente se da que distintas ciudades cuentan con (o buscan) antípodas diferentes a su violencia.*

Por ejemplo, veremos que la violencia de Quito parece obedecer sobre todo a la falta de regulación ciudadana ante conflictos de tránsito y vecindario, la falta de confianza interpersonal, la intolerancia y la aceptación de justicia por mano propia. Por lo tanto, las antípodas de la violencia vivida en Quito hay que buscarlas en la regulación ciudadana ante faltas de tránsito y vecindario, la confianza interpersonal, la tolerancia y el rechazo de justicia por mano propia (antípodas buscadas, debilidades por subsanar, factores de riesgo). En lo que Quito ya está en las antípodas de la violencia es en la disposición a reparar acuerdos incumplidos y en el rechazo a los sobornos (antípodas ya alcanzadas, fortalezas por preservar y aprovechar, factores protectores). La antípoda de la violencia más fuerte con que cuenta Bogotá es la disposición a reparar acuerdos incumplidos. La antípoda más requerida –de lo que más necesita esa ciudad para seguir reduciendo violencia– es la confianza interpersonal.

Ahora, es posible que ciudades muy distintas se valgan de un mismo remedio o que ciudades muy similares exploren caminos diversos. Yendo al extremo, es teóricamente posible, aunque poco probable, que una sola ciudad encarne todas las virtudes requeridas para *evitar* la violencia. Ésa sería una ciudad afín a la soñada por Platón. Una ciudad con valores muy positivos de los 19 factores estaría completamente en las antípodas de la violencia. Una ciudad con valores muy negativos en los 19 factores estaría en la violencia más generalizada.

Con esta metodología es más fácil que la información obtenida con la ECC sea aprovechada por cada ciudad para comprender en su especificidad lo que requiere para

alcanzar mejores resultados en su lucha por la legalidad y la tranquilidad. Vale la pena conectar estos resultados con prácticas y procesos ya existentes y usarlos de insumos que inspiren innovaciones, como se ilustra en algunos capítulos de este libro.

## I. Cultura ciudadana como enfoque de seguridad y convivencia

### *Antecedentes*

#### *Cultura ciudadana como respuesta a la demanda de seguridad y convivencia (1994)*

A la pregunta ¿cuál es la propuesta del enfoque de cultura ciudadana en materia de seguridad? la respuesta más simple es: “Si queremos seguridad, formemos ciudadanía”.

Cada uno de nosotros (habrá excepciones) alberga en su interior un transgresor que aprovecha el anonimato de la gran ciudad para crecer e intentar hacer de las suyas. Y el primer límite con el que se encuentra ese transgresor es la *autorregulación* (o regulación moral). Si esta es insuficiente, intervienen otras personas, conocidas o no, ejerciendo presión colectiva (o regulación cultural) o *mutua regulación* (individuo a individuo). Si este segundo límite no es suficiente, entonces no queda otra salida que acudir a la policía, la fiscalía y la justicia, que son quienes ejercen la *regulación legal*. Mejorar sistemáticamente este “tercer anillo de seguridad” también es necesario, por ejemplo formando la policía y fortaleciendo los medios técnicos puestos a su disposición.

La conceptualización sobre ley, moral y cultura dio piso a la cultura ciudadana como una política pública con asignación de los recursos necesarios para impulsarla. Hay que estar dispuestos a invertir y a gastar pero, ante todo, estar dispuestos a orientar y gerenciar. Tanto por el lado de la inversión, como por la urgencia de la cooperación, fue crucial el mensaje de la perinola: “Todos ponen, todos toman”.

#### *Cultura ciudadana, seguridad y convivencia ciudadana, la contribución del BID*

En los años 90, a través de un préstamo a cuatro ciudades colombianas, el BID emprendió apoyos en “convivencia y seguridad ciudadana” en la región.

El BID brindó interlocución cualificada y apoyó la sistematización de “cultura ciudadana” como un programa de seguridad y convivencia ciudadana (Mockus, 2002). En los últimos tres años ha venido acompañándonos en la realización de diagnósticos de cultura ciudadana en Belo Horizonte, México, Quito, La Paz y Monterrey. Los diagnósticos de Caracas, Medellín y Bogotá y otras doce ciudades colombianas han sido posibles por gestión de Corpovisionarios. Algunas de las ciudades estudiadas (México DF, Santa Marta, Barranquilla y Barrancabermeja) han acometido acciones de cultura ciudadana, como la ya reseñada (capítulo 7) de atención a celos, actualmente en funcionamiento en Barrancabermeja.

Las encuestas de cultura ciudadana fueron pensadas originalmente como un instrumento de seguimiento a ciudades que pretenden construir ciudadanía y ven en esa



construcción una parte importante de su política pública de seguridad. Pero estas encuestas también sirven para comparar las ciudades entre sí y para precisar qué tipos de cambio en las normas sociales o en los comportamientos podrían ser más deseables en cada una. Si bien es cierto que uno no nace ciudadano, la formación de ciudadanos se puede promover, acordar e impulsar. Y cada ciudad puede tener un camino propio que conviene empezar a desentrañar.

La tasa de homicidios es un indicador de seguridad ineludible. Desde nuestra perspectiva, la seguridad urbana puede y debe ser medida en primer lugar en términos de reducción de homicidios. Es clave estimar vidas preservadas de cara a las tendencias que prevalecerían si no hubiera intervenciones del Estado y de la ciudadanía que buscaran –de manera totalmente legal– esa reducción.

Esperamos que el análisis comparativo facilitado por las ECC aporte a la mejora de la seguridad urbana y pueda ayudar a darle coherencia y continuidad a otros enfoques como los de “seguridad ciudadana”, “seguridad pública” o “seguridad integral” que combinan prevención y control, corresponsabilidad y respeto estricto a los límites que impone el Estado de derecho. De este modo, se mantiene la pretensión de que cultura ciudadana sea de por sí un enfoque en materia de seguridad urbana.

## 2. Metodología

Se presentan los conceptos básicos de cultura ciudadana, justificando la agrupación de las preguntas en cinco bloques. En cada bloque se agrupan las preguntas conceptualmente más cercanas. Se presenta la técnica con la cual se hará el análisis estadístico de las respuestas correspondientes a cada bloque.

### *Cultura ciudadana: conceptos básicos*

La justificación de la selección y clasificación de los temas de la encuesta es, en resumen, como sigue.

Las personas, que suelen ser bastante distintas entre sí y tienen las más diversas motivaciones y variados instrumentos de acción, tienden a dar lugar a una incontrolable e inestable proliferación de acciones. Hay *cultura ciudadana* cuando esa proliferación de acciones logra encausarse creativa y constructivamente dentro de un orden compatible con la Constitución; y cuando ese encausamiento se obtiene por la vía de armonía entre reglas formales e informales y por la vía de acuerdos cuyo cumplimiento y reparación se apoyan en esa armonía.

Los seres humanos nos influimos mutuamente en nuestro comportamiento. Esa influencia contribuye a nuestra formación como ciudadanos. Aunque buena parte del cumplimiento de normas y acuerdos involucra instituciones formales, algunas (ojalá la mayoría) de las normas y acuerdos se cumplen por **mutua regulación** entre los ciudadanos. De otro modo, ni la policía, ni la justicia darían abasto.

Sería absurdo definir al ciudadano sólo por su relación con la ley, pues la ciudadanía se ejerce bajo la presión de las tres clases de regulación, tres clases de **normas**<sup>245</sup>.

Cultura ciudadana es ante todo una propuesta para que la cultura viniera en ayuda de la ley, reconociendo al ser humano como *multimotivado* y *multireglado*. Aun cuando una acción es motivada por interés, el sujeto tiene la capacidad de evaluarla desde sus razones o sus emociones. Legalidad, moralidad y aceptabilidad cultural o social de la acción le pueden interesar: De ahí que en el centro de los programas y las acciones de cultura ciudadana esté el objetivo de *reducir la justificación moral o cultural de la ilegalidad*.

Los **acuerdos** entre personas son la otra fuente de autolimitación creativa y productiva al comportamiento propio y ajeno; *acordar* algo es amarrarse las manos. Y ser ciudadano implica saber celebrar acuerdos, reconocerlos, cumplirlos, al igual que defenderlos y repararlos en caso de ser necesario. Este arte se ve facilitado por la confianza (en personas y en instituciones) y por la tolerancia (aunque hay tolerancias de tolerancias<sup>246</sup>). Una escuela importante para aprender a celebrar y cumplir acuerdos es la **participación**, que también es un laboratorio donde se experimenta la complementariedad y las tensiones entre reglas y acuerdos.

Por supuesto, los sistemas regulatorios coadyuvan al cumplimiento de los acuerdos y viceversa. Incumplir un acuerdo puede causar culpa, o temor a la sanción legal, o vergüenza, o incluso temor a alguna retaliación, como es el caso de la ruptura del vínculo con aquellos a quienes incumplimos. Y cuando es a uno a quien le incumplan un acuerdo, uno puede tratar de generar en quien lo incumple el sentido culpa, vergüenza, o el temor a una sanción legal o social.

La delimitación legal, moral y cultural del comportamiento aceptable (**normas**) —y la **autorregulación** y **mutua regulación** basadas en ella— dan lugar a libertades y restricciones relativamente estables, rígidas y a menudo protegidas por fuertes emociones. Un tipo de autorización y restricción más flexible y temporal, se encuentra en los acuerdos y en los procesos de participación, donde la **confianza** y la **tolerancia** permiten que estos lazos más afines al contrato sean más dúctiles. Un contrato es un **acuerdo** que se institucionaliza acudiendo a la regulación legal y cultural (North, 1993). A mayor confianza, los acuerdos nacen o se reparan más fácilmente (Luhmann, 1996; Fukuyama, 1996), mientras que

---

<sup>245</sup> Como se explica ya en otros capítulos, las reglas se clasifican en formales e informales. Las formales son las normas legales, típicamente la Constitución, la ley, los decretos. Las informales se pueden agrupar en dos grandes tipos: la autorregulación moral personal (que incluye las normas morales asociadas a la identidad personal) y la mutua regulación cultural (que incluye las normas sociales y que a veces llamamos control social).

<sup>246</sup> La tolerancia se puede entender de dos maneras, una compatible con el Estado de Derecho, la otra no. En lo que a la ECC se refiere, se mide la tolerancia o aceptación de conductas ilegales por referencia a los grupos armados o ilegales: se espera que el ciudadano no quiera tener como vecino al integrante de dichos grupos o a narcotraficantes.

en ausencia de confianza es necesario tomar infinitas precauciones. Es por esto que gracias a la tolerancia podemos celebrar acuerdos con gente muy diversa, no solo con las personas cercanas. Ser ciudadano implica acomodarse y desenvolverse bien en los dos mundos: el mundo correspondiente a los tres tipos de reglas que la ECC recoge como *regulación* y el mundo correspondiente a los acuerdos, la participación, la confianza y la tolerancia que corresponden al *ejercicio cotidiano de la ciudadanía*.

La **seguridad**, por otra parte, se entiende como ausencia de riesgos o control de los mismos. En un sentido muy amplio, existen los riesgos del incumplimiento de las reglas y de los acuerdos, tema central para el enfoque de cultura ciudadana; pero en el sentido contemporáneo más restringido *seguridad* significa situación o condición en la que se corre un riesgo bajo (o muy bajo, cercano a cero) de ser *víctima de delitos* (incumplimientos graves de la ley). Al menos desde Hobbes se ve la seguridad como un servicio clave prestado por el Estado, al cual modernamente se le exige prestar este servicio usando —si fuera necesario— la fuerza y ejerciendo la justicia dentro de límites constitucionales y legales, esto es, sin victimizar él a su vez al ciudadano. La otra cara del acuerdo hobbesiano es que el ciudadano renuncia a usar él mismo la fuerza, es decir: renuncia a hacer justicia por mano propia.

Cuando en este contexto hablamos de *seguridad* y *ciudad segura* queremos referirnos a aquella seguridad de la que se benefician los ciudadanos y que se logra respetando sus derechos, por oposición a la *seguridad del Estado*, que algunos llaman “seguridad nacional” y que se preocupa por los riesgos que pueden afectar la estabilidad institucional, el orden constitucional, la defensa del territorio o de recursos estratégicos que son escasos o van a serlo. Comprendemos por seguridad: 1) baja victimización —pocos delitos—, acompañada de 2) percepción positiva de la seguridad en la ciudad —la seguridad incluye la convicción, subjetiva y no por ello necesariamente infundada, de seguridad—, y 3) no justicia por mano propia —rechazo o por lo menos ausencia de respaldo a la misma por parte del ciudadano—. En ausencia de cualquiera de estas tres características podríamos contar o creer que contamos con seguridad, pero no será **seguridad constitucional**<sup>247</sup>.

La **probidad pública** implica comprender y asumir que ser ciudadano involucra obligaciones tributarias (todos ponen, todos toman) y respeto profundo por el uso responsable de los recursos públicos (recursos públicos, recursos sagrados). En el cumplimiento de éstas y otras obligaciones suelen entrar en conflicto los intereses y las razones, el sujeto económico y el ciudadano. ¿Pesa mucho la im-

---

247 La componente de la ECC dedicada a la victimización trata de estimar la cantidad de personas que han sufrido en el último año uno o varios delitos contra su integridad o sus bienes. La percepción de seguridad se mide pidiendo una calificación de la ciudad (1 a 5), e indagando si en el último año esta mejoró o empeoró —aunque el análisis aquí presentado no incluirá a qué atribuyen los encuestados la seguridad o inseguridad de su ciudad—.

punidad que usted percibe frente a la evasión en su decisión personal de pagar o no pagar? ¿Teme censurar a alguien por evadir o por actuar de manera corrupta? Probidad tributaria y probidad ante la corrupción (probidad pública) es el quinto bloque de preguntas.

**Cultura ciudadana** ≅ gestión de acuerdos sobre un fondo de confianzas y participación + mutua regulación entre ciudadanos + cumplimiento de normas legales, morales y sociales + probidad pública + seguridad por vías constitucionales

o de manera más resumida

**Cultura ciudadana** ≅ acuerdos + mutua regulación + normas + probidad pública + seguridad constitucional

### Agrupación de las preguntas de la encuesta en cinco bloques

Las preguntas se agruparon de conformidad con el modelo de cultura ciudadana acá presentado.

Cuadro 10.1. Bloques de preguntas

Bloques	Preguntas
Acuerdos	p18, p19, p21, p22, p23, p24, p25, p33, p36, p37, p38, p39, p41
Mutua regulación	p10, p11, p12 excepto p12d, p13 excepto p13d, p14b excepto p14bf, p31, p32
Normas	p14a excepto p14af, p16, p17, p20, p45 excepto 45a,d,f,g,j,l
Probidad pública	p12d, p13d, p14af, 14bf, p15, p35, p42, p43, p44, p47, p48, p49
Seguridad constitucional	p26, p27, p30, p45d, p46, p51, p53

Inicialmente **mutua regulación, normas y probidad pública** conformaron un único bloque cuyo análisis se dificultaba por complejo y denso. Por otro lado, la asignación inicial de las preguntas generaba una agrupación muy dispareja.

### Análisis estadístico

*El propósito es avanzar en la comparación sistemática de 8 ciudades de América Latina en cultura ciudadana e iniciar la construcción de un índice único de cultura ciudadana a partir de las ECC aplicadas en ocho ciudades latinoamericanas.*

---

*La componente de justicia por mano propia pregunta por la aprobación a que los ciudadanos o la policía utilicen la fuerza para corregir (o matar) a los ladrones. Esta justificación se considera un factor directo de inseguridad en la medida en que desmonta de hecho el pacto hobessiano según el cual Estado y ciudadano se acogen al monopolio estatal del uso de la fuerza: no hay seguridad ciudadana si la seguridad la prestan actores informales al margen de la ley. Así pues, aunque la tasa anual de homicidios por cien mil habitantes (HCH) sigue siendo el mejor indicador de seguridad de una ciudad, la victimización, la percepción y la justificación de la justicia por mano propia proporcionan una herramienta de seguimiento importante.*

El análisis estadístico de relaciones simultáneas entre respuestas a las preguntas de la ECC aplicada en las ocho ciudades latinoamericanas<sup>248</sup>, confirma el carácter multidimensional de la seguridad y de la cultura ciudadana en su conjunto.

En el proceso se fundió en una sola base de datos la información de las ocho ciudades, que pasó así a contener 17.431 registros (encuestados), y se aplicaron los factores de expansión para tener en cuenta el tamaño de cada una de las ciudades.

Mediante el análisis de componentes principales categóricos del paquete SPSS se identificaron 2 a 5 factores por cada uno de los bloques de la encuesta. Con ello se asignaron puntajes a cada encuestado en 19 factores. Las respuestas fueron codificadas de tal modo que valores positivos de cada factor corresponden a actitudes y comportamientos deseables.

*También a cada encuestado se le asignó un puntaje por cada uno de los cinco bloques, promediando las calificaciones obtenidas en los factores correspondientes al bloque. Expandiendo la muestra en cada ciudad y promediando la calificación de las ciudadanas y ciudadanos de más de 13 años de cada ciudad se obtiene una calificación por factor y por bloque para cada ciudad.*

Al aplicar a cada encuestado el formulario se le hicieron 202 preguntas y subpreguntas con 849 opciones de respuesta. Mediante el método de componentes principales, a cada encuestado se le asignan finalmente solo 19 puntajes. Igual en cada ciudad. La metodología busca hacer esta radical reducción conservando la mayor cantidad de información, especialmente frente a la pregunta ¿en qué se diferencian más en cultura ciudadana y seguridad los ciudadanos de estas ocho ciudades latinoamericanas? También, abona el terreno frente a la pregunta ¿podrían combinarse de alguna manera los 19 puntajes para producir un indicador integral de cultura ciudadana?

Si se aceptara en cierto sentido agregar peras con manzanas, se podría construir un único índice de cultura ciudadana sumando o promediando los puntajes obtenidos en cada factor y estandarizándolos para tomar valores entre 0 y 1.

En resumen, estas técnicas permiten identificar respuestas asociadas y respuestas independientes. Cuando establecen una asociación entre la respuesta  $m$  a una pregunta y la respuesta  $n$  a otra pregunta, se puede afirmar que dar una de las dos respuestas aumenta la probabilidad de dar la otra. Sin embargo, esto no permite identificar la dirección de la causalidad: no indican si  $m \rightarrow n$  o si  $n \rightarrow m$ . O si existe  $q$  tal que  $q \rightarrow n$  y  $q \rightarrow m$ .

---

<sup>248</sup> En el capítulo 9 puede verse la descripción de la aplicación de la encuesta y sus fechas exactas para cada ciudad.

Conceptualmente parecería claro que donde la ley es obedecida la violencia es evitada<sup>249</sup>. *La ley es obedecida, o por costumbre, o por seguir el ejemplo, o por miedo al castigo legal, o cuando no hay justificación moral o cultural de la ilegalidad. No hay ilegalidad ni violencia si las regulaciones legal, moral y cultural son fuertes y funcionan armónicamente* (no hay, o son escasas o débiles, las justificaciones de ilegalidad y violencia). La ley es más cercana y atrae más si la ciudadanía participa, tolera, confía, celebra, cuida y repara acuerdos; si hay mutua regulación entre las personas. Lo anterior permite rechazar la justicia por mano propia, se producen menos delitos y la ciudad se percibe como más segura.

No se incluyen preguntas con filtro previo —como p27, p28 y la segunda parte de las preguntas p10 y p11— básicamente porque las bajas frecuencias generadas influirían exageradamente sobre los factores.

Debido al procedimiento que se ha seguido para identificarlos, los factores de un mismo bloque son independientes entre sí; por lo tanto, las relaciones entre factores que se pueden detectar son entre factores pertenecientes a macro temas distintos. También puede haber relaciones que sugieran interacciones causales entre los cuatro bloques. Por ejemplo, donde haya armonía de ley, moral y cultura será más fácil llegar a acuerdos o, eventualmente, repararlos, porque los incentivos legales, morales y culturales<sup>250</sup> actuarán todos convergentemente, fortaleciendo el sentido de obligación a favor del cumplimiento del acuerdo.

Los coeficientes de correlación, nulos entre factores del mismo tema, son por lo general muy bajos entre factores pertenecientes a temas distintos<sup>251</sup>. Tanto los factores como los bloques son muy independientes entre sí y ello justifica promediarlos a la hora de construir el indicador de cultura ciudadana.

---

<sup>249</sup> En realidad caben las cuatro combinaciones: (1) actuar de manera legal y no violenta; (2) actuar de manera ilegal y no violenta; (3) actuar de manera ilegal y violenta y (4) actuar de manera legal y violenta. Ejemplos: (1) solicitar la reparación de un aparato invocando una garantía vigente y cumpliéndose las condiciones de la misma; (2) hacer valer la garantía después de haber ignorado advertencias claves durante la instalación del aparato; (3) amenazar con un arma a un empleado de la tienda y obtener así un cambio del producto (4) destruir el aparato de manera ostensible, en sentido de protesta delante del almacén, convocando al público y a la prensa. El cuarto caso es un poco excepcional porque la violencia se ejerce contra los intereses (inmediatos) de quien la ejerce. Por orden de gravedad decreciente son: (3) (2) (4) ¿O (3) (4) y (2)?-

<sup>250</sup> Esos incentivos pueden ser, por ejemplo, el temor a la cárcel o el temor a la culpa, el rechazo social y el temor a este (vergüenza), o bien de carácter positivo, como el reconocimiento social, el placer por lograr una consistencia moral (entre los propios principios y acciones) y, eventualmente, la admiración por la ley.

<sup>251</sup> "En efecto, calculando los coeficientes de correlación  $\rho$ , se obtienen los siguientes valores superiores a 0,15: entre percibe eficacia reguladora de la ciudadanía y percibe eficacia reguladora de las

### 3. Resultados

En cada uno de los cinco bloques se identificaron y se presentan a continuación de 2 a 6 factores<sup>252</sup> que vienen en riguroso orden de importancia, dado por la varianza explicada dentro del correspondiente bloque. Luego se comparan las ocho ciudades estudiadas en cada uno de los 19 factores y en cada uno de los cinco bloques.

#### Identificación de 19 factores de cultura ciudadana

El principal resultado de la aplicación del método expuesto es la identificación de diecinueve factores de cultura ciudadana, agrupados en cinco bloques:

Cuadro 10.2. La violencia y sus antípodas

Principales causas* o consecuencias** (o causas-y-consecuencias***) de violencia que la encuesta ECC identifica	Antípodas de la violencia (hay menos violencia cuando hay...)
<p style="text-align: center;"><i>Ciudadanía desconfiada y pasiva</i></p> <p>Desconfianza en las instituciones***                      Ausencia de reparación de acuerdos***                      Desconfianza en la gente***                      Intolerancia***                      No crea culpa o vergüenza en quien incumple acuerdos                      Ausencia de participación***</p> <p style="text-align: center;"><i>Impunidad social</i></p> <p>Percepción de que los ciudadanos ni se corrigen mutuamente***, ni aceptan llamados de atención***, ni reaccionan ante imprudencias de tránsito y faltas en vecindario, ni ante situaciones hipotéticas (incluidas dos de maltrato intrafamiliar)***</p>	<p style="text-align: center;"><i>Acuerdos</i></p> <p>Confianza en instituciones                      Disposición a reparar acuerdos incumplidos                      Confianza interpersonal y acuerdos con cercanos                      Tolerancia a la diversidad                      Actitud cuidadosa con los acuerdos                      Participación</p> <p style="text-align: center;"><i>Mutua regulación</i></p> <p>Percepción de que los ciudadanos se corrigen mutuamente                      Disposición a aceptar llamados de atención                      Regulación ejercida ante faltas en tránsito y vecindario                      Disposición a regular faltas hipotéticas a la convivencia</p>

(Continúa)

autoridades (0,443), entre repara acuerdos y vive armonía entre ley, moral y cultura (0,374), entre confía en instituciones y percibe eficacia reguladora de las autoridades (0,208) y entre rechaza justicia por mano propia y no justifica ni ilegalidades, ni violencia (0,184). Aunque se pueden conjeturar relaciones causales bidireccionales plausibles entre los siete factores, parece interesante que tres de ellos pertenezcan al tema "Armonía de ley, moral y cultura". En resumen, sí hay asociaciones entre factores de bloques distintos, pero éstas resultan tenues.

<sup>252</sup> Para "cortar" la lista de factores se tuvo en cuenta el objetivo de recoger al máximo la diversidad de la población. Se buscó que todas las preguntas quedaran aportando a al menos uno de los factores (esto se cumplió con algunas excepciones: por ejemplo la confianza en la televisión, en los maestros, en la iglesia, en los pastores, los paramilitares, los desplazados). De 80 preguntas en el bloque de acuerdos, 14 aportan muy poco a los primeros seis factores de ese bloque. O la población es homogénea en sus respuestas o estas no se relacionan con las respuestas a otras preguntas del mismo bloque.

(Continuación)

Principales causas* o consecuencias** (o causas-y-consecuencias***) de violencia que la encuesta ECC identifica	Antípodas de la violencia (hay menos violencia cuando hay...)
<p><i>Debilidad y divorcio entre ley, moral y cultura (a)</i></p> <p>Aprobación de ilegalidad o de violencia***</p> <p>Percepción de falta de regulación por parte de las autoridades***</p> <p>Dificultad para acatar la ley, que no concuerda con conciencia ni costumbre***</p> <p><i>Falta de respeto por lo público</i></p> <p>Pasividad ante soborno ofrecido o pedido y ante compra de contrabando**</p> <p>Pesimismo moral (percibe corrupta a la mayoría de funcionarios y ciudadanos, no acepta ser corregido por comprar contrabando, no se interesa por lo público, cree que la gente es heterónoma y entiende sobre todo por las malas***)</p> <p><i>Inseguridad sufrida y percibida y/o justicia por mano propia</i></p> <p>Haber sufrido al menos un delito en el último año**</p> <p>Aprobación de justicia por mano propia***</p> <p>Percepción de la ciudad como muy insegura**</p>	<p><i>Normas</i></p> <p>Rechazo de ilegalidad y violencia</p> <p>Percepción de que las autoridades regulan</p> <p>Cumplimiento de ley en armonía con conciencia y costumbre</p> <p>Mayor rechazo a violencia que a ilegalidad</p> <p><i>Probidad pública</i></p> <p>Rechazo a quien ofrezca o pida sobornos</p> <p>Optimismo sobre probidad de funcionarios y ciudadanos</p> <p><i>Seguridad constitucional</i></p> <p>Baja victimización en último año</p> <p>Rechazo a justicia por mano propia</p> <p>Percepción de seguridad de la ciudad</p>

(a) Los bloques no están listados por orden de importancia. En cambio los factores dentro de cada bloque sí aparecen en orden de importancia (de mayor a menor)

El que casi 70% de los fenómenos no deseables listados en la columna de la izquierda sean al mismo tiempo causas y consecuencias de violencia confirma el carácter cíclico de la misma. De hecho, en bastantes casos no atender debidamente las consecuencias de la violencia trae más violencia (y atenderlas tiende a reducirla).

La mayor parte de preguntas son de selección múltiple: cada vez que ello tiene sentido se trataron como variables ordinales y se asignaron valores numéricos de menor a mayor en orden de deseabilidad desde el punto de vista de la conceptualización de cultura ciudadana. Por ejemplo, en la pregunta 14A, en cada una de las siete situaciones, se esperaba y se verificó que las respuestas “nunca, casi nunca, casi siempre y siempre” contribuyeran al factor de menos a más.

Los factores calculados permiten asignarle a cada encuestado diecinueve valores, uno por cada factor. Y a cada ciudad se le puede calificar asignándole el promedio en cada factor para todos los mayores de 13 años.



**Resumen: comparación de las ciudades por los cinco bloques**

Resultados de la encuesta más análisis estadístico permiten calificar a cada entrevistado, ya no en cerca de 200 respuestas, la mayoría en variables discretas, sino en cada uno de los 19 factores y en cada uno de los cinco bloques en que conceptualmente se agruparon las preguntas (ver cuadro 10.2 La violencia y sus antípodas).

Cada factor corresponde a varias preguntas cuyas respuestas se encuentran estadísticamente asociadas. En cada bloque los factores son totalmente independientes. Un primer paso para la construcción del índice único de cultura ciudadana es promediar los valores de los factores dentro de cada bloque. El valor de cada bloque para cada individuo y para cada ciudad se calculó promediando los factores (de dos a seis) que lo componen.

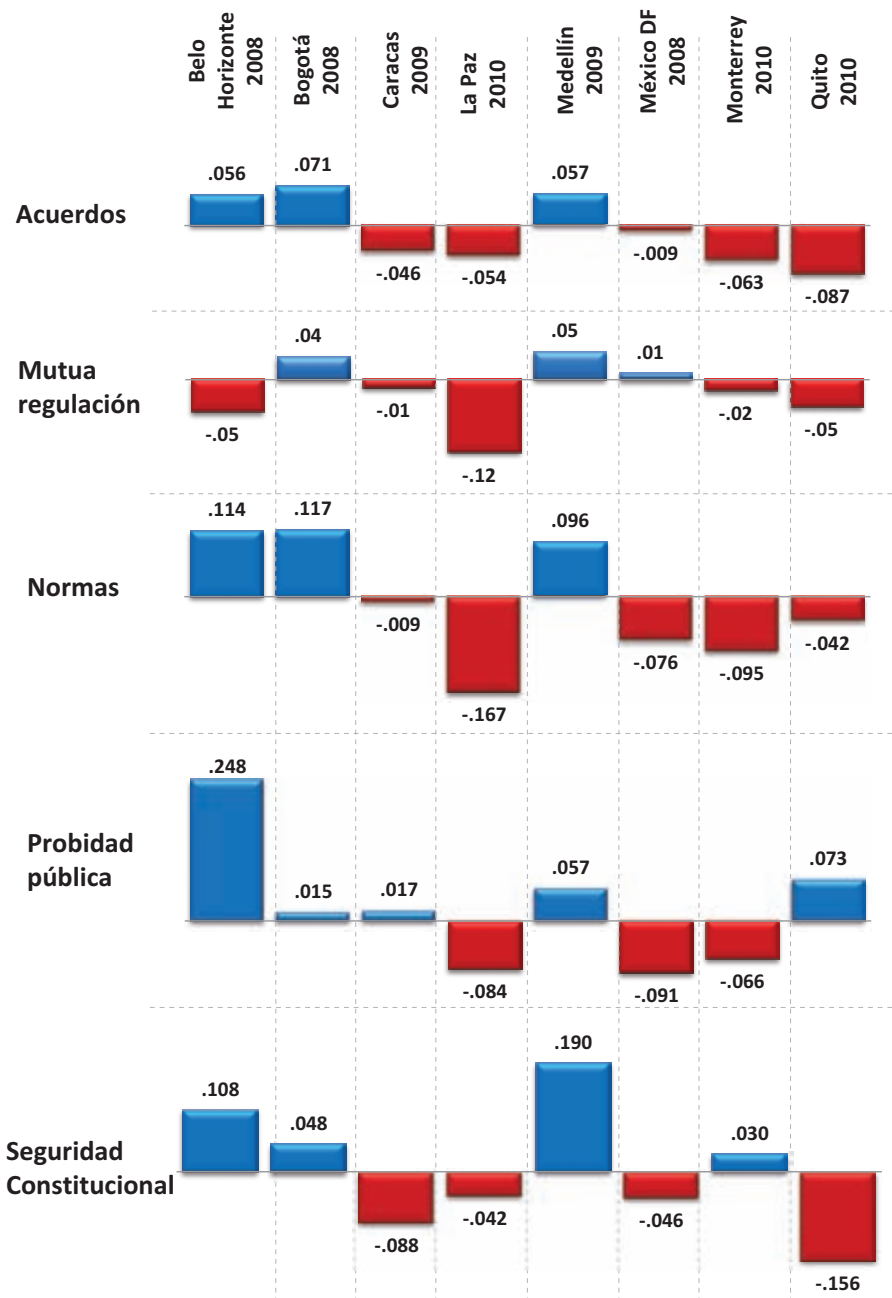
Promediando a su vez los valores de los cinco bloques se obtiene una primera aproximación a un índice integral de cultura ciudadana. Al comparar con ese índice las ocho ciudades, se obtiene el siguiente gráfico:

**Gráfico 10.1. Calificación integral de cultura ciudadana**



Los valores obtenidos permiten clasificar las ocho ciudades en dos grupos: tres ciudades se destacan por un valor positivo. Si se ordenan por valores decrecientes, el salto entre la peor de ellas, Bogotá, y la mejor de las otras cinco, Caracas, es el mayor entre ciudades consecutivas.

Gráfico 10.2. Comparación de 8 ciudades de América Latina por grandes bloques de cultura ciudadana



El gráfico se puede leer fila por fila, lo cual permite comparar las ocho ciudades en su perfil frente a los cinco bloques. Cada fila muestra cómo varía el bloque al pasar de ciudad a ciudad. Así se tiene una visión más global y sintética de las diferencias y parecidos de las ciudades en cultura ciudadana.

Por ejemplo, en *Acuerdos* Bogotá es la mejor y Quito la peor. En *Mutua regulación* Bogotá y Medellín son las mejores, aunque con valores bastante bajos; y el peor desempeño lo tiene La Paz. En *Normas* sobresalen parejamente Medellín, Bogotá y Belo Horizonte; el peor desempeño es el de La Paz.

El gráfico también se puede leer por columnas; en este caso se puede comparar cómo se encuentra una ciudad en los cinco bloques. La mayor debilidad de Caracas y de Quito es en *Seguridad constitucional*, la de la Paz es en *Normas* y en *Mutua regulación*, la de México en *Probidad Pública* y las tres debilidades de Monterrey, más bien moderadas, son en *Normas*, *Acuerdos* y *Probidad pública*. Caracas y México tienen en varios bloques un desempeño intermedio (con varios valores muy cercanos a 0).

Seguridad, acuerdos y normas varían juntas. Donde una es positiva las otras dos lo son. Claramente hay seguridad constitucional en cuatro ciudades y hay inseguridad constitucional en cuatro ciudades. Monterrey sería una anomalía en cuanto tendría seguridad pequeña pero los demás bloques en negativo. En las otras ciudades seguras están presentes valores positivos de acuerdos, normas y probidad pública.

Cada uno de los factores separa las ocho ciudades de manera muy similar en los mismos dos grupos. Hay tres pequeñas excepciones: deficiencias en *Mutua regulación* son compatibles con buen desempeño en los otros cuatro bloques (lo prueba Belo Horizonte) y algo de *Probidad pública* o de *Seguridad constitucional* pueden coexistir con retrasos en todos los demás bloques (caso Quito y Monterrey respectivamente).

El anterior gráfico confirma una clara clasificación de las ocho ciudades en dos grupos: las ciudades con cultura ciudadana en consolidación y las ciudades con cultura ciudadana precaria<sup>253</sup>. La polarización es clara: por un lado al menos cuatro bloques positivos y máximo uno negativo, por otro lado dos o más bloques claramente negativos y no más de uno positivo.

Al considerar las tres ciudades más adelantadas, Belo Horizonte sobresale en probidad pública y en seguridad constitucional, Medellín sobresale (y bastante más) en esta última. Y Bogotá tiene un desempeño positivo en todos los cinco bloques pero flojo en probidad, seguridad y mutua regulación.

Dentro de las cinco ciudades con cultura ciudadana precaria, México DF, Monterrey y La Paz han logrado una seguridad a medias, con rezagos más graves en bloques como normas y probidad ("seguridad forzada"). Quito y Caracas son ciudades donde el cumplimiento de normas y la probidad se han logrado a medias pero la seguridad sigue bastante deteriorada ("algo de probidad sin seguridad").

---

<sup>253</sup> Cabe prever por lo menos dos categorías más: cultura ciudadana intermedia (entre las dos aquí identificadas) y cultura ciudadana consolidada.

En *Seguridad constitucional* Medellín y Quito son antípodas, en *Acuerdos* lo son Bogotá y Quito. Las mayores diferencias entre ciudades se presentan en probidad y en seguridad. Medellín y Belo Horizonte, muy vecinas en *Acuerdos* y en *Normas*, son antípodas en *Mutua regulación*.

**Fortalezas y debilidades de cada una de las ocho ciudades (factor por factor)**

Si se quiere ir más al detalle, se pueden comparar las ciudades por el valor promedio de la ciudad en cada uno de los 19 factores. Esta comparación también sirve para detectar las preguntas o grupos de preguntas que más distinguen a las ciudades estudiadas.

**Gráfico 10.3. Fortalezas y debilidades de 8 ciudades de América Latina en 19 factores de cultura ciudadana**

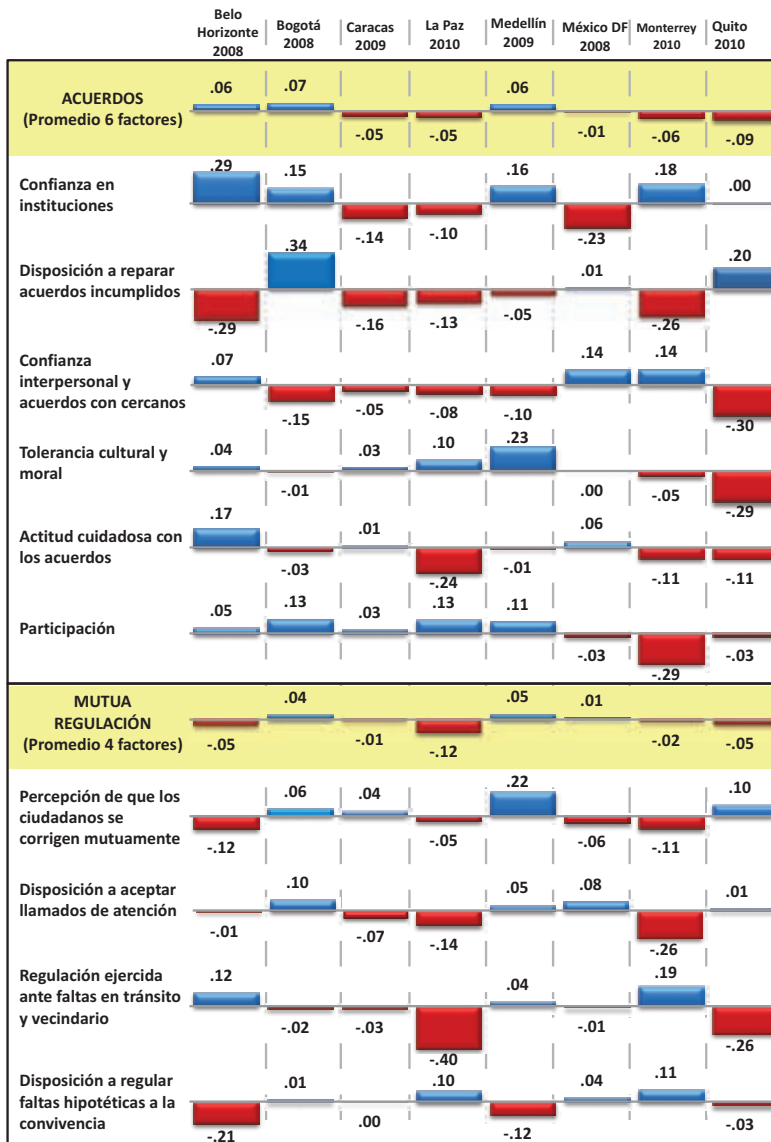
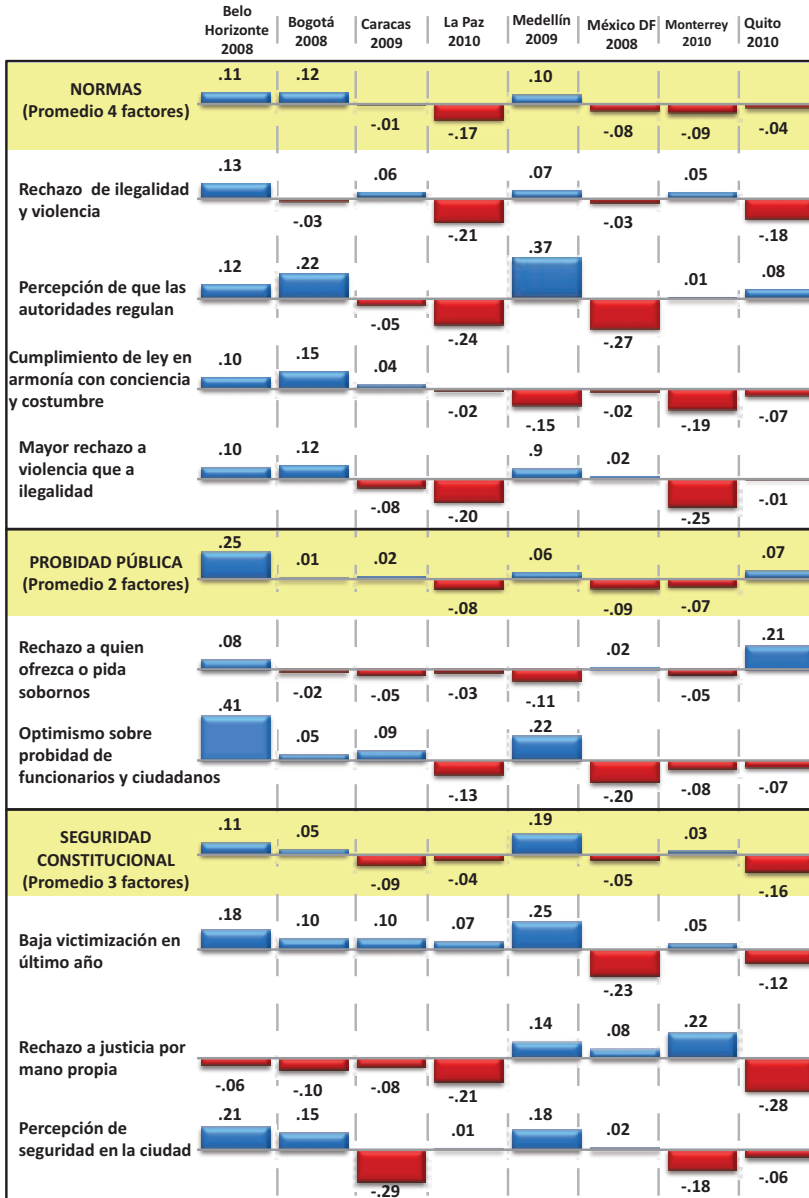


Gráfico 10.4. Fortalezas y debilidades de 8 ciudades de América Latina en 19 factores de cultura ciudadana



Estos gráficos se pueden leer por filas: en cada factor se comparan las ocho ciudades. A cada ciudad le correspondió el promedio en cada uno de los diecinueve factores. Por ejemplo, en el factor *Desaprobación de ilegalidad y violencia* las tres ciudades que más desapruban ilegalidad y violencia son Belo Horizonte (0,13), Medellín (0,07) y Caracas (0,06) y las dos ciudades que más aprueban ilegalidad o violencia son La Paz (-0,21) y Quito (-0,18).

### *Algunos resultados del análisis por factores*

Medellín, Belo Horizonte y Bogotá tienen una percepción relativamente positiva de su seguridad y un mayor rechazo a violencia que a ilegalidad.

En Medellín hay también optimismo moral: la gente percibe una menor corrupción de autoridades y ciudadanía (optimismo sobre probidad de funcionarios y ciudadanos). Percibe además que las autoridades y los ciudadanos sí regulan. La victimización es la más baja de todas las ciudades.

En Belo Horizonte hay confianza institucional, conciencia tributaria y optimismo moral. Y una pésima disposición a reparar acuerdos.

En Bogotá, hay mayor fortaleza y armonía de las normas, se reparan los acuerdos, se confía comparativamente más en las instituciones y hay participación. La confianza interpersonal es baja.

Estos gráficos también se pueden leer por columnas: para cada ciudad se establece un perfil con 19 valores promedio. Por ejemplo, Bogotá sobresale en *Disposición a reparar acuerdos incumplidos* y los dos factores más críticos son *Confianza interpersonal* y *acuerdos con cercanos* y *Rechazar justicia por mano propia*.

En cada bloque los factores son totalmente independientes entre sí (ortogonales). Se verificó, calculando los betas en la matriz 20 por 20 que solamente 4 parejas de factores tuvieron betas superiores a 0,15 y los dos más altos fueron 0,443 y 0,374.

Veamos las mayores diferencias dentro del bloque *Normas*. En *rechazo a la ilegalidad* y *la violencia*, de las ocho ciudades las más antípodas son Belo Horizonte y La Paz. En *percepción de que las autoridades regulan* lo son Medellín y México DF (o La Paz). En *rechazo a la violencia combinado con cierta aceptación de la ilegalidad*, Bogotá y Medellín con Monterrey y la Paz. Y en *cumplimiento de la ley en armonía con conciencia y costumbre*, Bogotá y Medellín.

Ahora destaquemos las mayores diferencias dentro del bloque *Acuerdos*. En *Confianza en instituciones* Belo Horizonte y México. En *Disposición a reparar acuerdos incumplidos* Bogotá y Belo Horizonte. En *Confianza interpersonal y acuerdos con cercanos* México D.F o Monterrey y Quito. En *Tolerancia* Medellín se contrapone a Quito. En *Actitud cuidadosa con los acuerdos* Belo Horizonte se contrapone a La Paz. Y en *Participación* el mayor contraste se presenta entre La Paz y Monterrey.

En el bloque *Mutua regulación*, en el factor *Percepción de que los ciudadanos se corrigen mutuamente*, Medellín contrasta con Belo Horizonte y Monterrey. En *Disposición a aceptar llamados de atención*, Bogotá y México D.F. tienen el mejor desempeño y Monterrey el peor. En *Reacción ante imprudencias de tránsito y faltas en vecindario*, Monterrey se contrapone a La Paz y a Quito. En *Reacción ante situaciones hipotéticas*, Monterrey se contrapone a Belo Horizonte.

En el bloque *Seguridad constitucional*, en el factor *Victimización*, el mejor desempeño lo tiene Medellín y el peor, México D.F. En *Rechazo a la justicia por mano propia*, el mejor es Monterrey que se contrapone a México D.F. Y en *Percepción de seguridad*, Belo Horizonte y Medellín se contraponen a Caracas y Monterrey.

En el bloque *Probidad pública*, en el factor *Conciencia tributaria*, sobresalen Quito y Belo Horizonte en contraposición a México D.F. En *Actitud anti-corrupción y anti-contrabando*, contrasta Quito con Caracas y Medellín. Y en *Optimismo moral*, sobresale Belo Horizonte en contraposición a La Paz.

#### 4. Conclusiones

Promover la cultura ciudadana es sobre todo fortalecer la regulación ciudadana mutua del comportamiento de la gente, y armonizar con la ley esa regulación, así como la auto-regulación moral. Es también fortalecer la capacidad de confiar en instituciones y personas, reparar acuerdos y aumentar la capacidad de tolerancia y participación ciudadana. La regulación mutua y la armonía entre las tres regulaciones se hace posible gracias a todo lo anterior y por la acción especializada de las instituciones (principalmente policía y justicia); y, por tanto, permite recuperar niveles razonables de seguridad ciudadana (caracterizados por pocos delitos, cero justicia por mano propia y percepción ciudadana de la seguridad como buena en cuanto a bienes, intimidad y vida). A su vez, esos niveles razonables de seguridad facilitan la acción institucional. Y esta acompaña y favorece la armonización y la mutua regulación. Los diversos análisis realizados de los datos recogidos muestran de sobra que ni cultura ciudadana ni seguridad son unidimensionales; y muestran también que las dimensiones de preguntas definidas desde la teoría y usadas para guiar los primeros análisis realmente corresponden a bloques independientes. Veamos entonces algunos frutos del análisis realizado anteriormente.

#### *Sobre las ciudades*

Puede decirse que cada ciudad tiene su personalidad; y cada innovación exitosa también. No hay fórmula infalible, pero, en cambio, se pueden reconocer retroactivamente los mecanismos que han entrado en juego en cada caso. La encuesta de cultura ciudadana nos permite así, mediante el análisis factorial, reconocer las principales dimensiones en que mejor se representan las diferencias en las respuestas de los ciudadanos latinoamericanos de las ciudades estudiadas.

Los bloques permiten ver una serie de características generales que ponen en contraste las ciudades. Pueden verse, por un lado, ciudades con una clara armonía entre ley, moral y cultura y con mayor seguridad constitucional —Medellín, Belo Horizonte y Bogotá—. Por otro lado, estarían las ciudades que carecen de esa armonía y de probidad pública —La Paz, México D.F., Monterrey— o no cuentan con esa seguridad —Caracas y Quito—.

Finalmente, para Bogotá, cuna de la cultura ciudadana, se percibe en el plano que la ciudad está bastante bien en rechazo a la violencia, pero no muestra buenos niveles

de rechazo a la ilegalidad —con lo que parece estar tomando el camino de la “ilegalidad pacífica”— y encontramos que es igualmente insuficiente rechazo a la justicia por mano propia.

### *La metáfora de las antípodas*

Lo contrario a la violencia se encuentra en la seguridad —es una primera idea—. Lo contrario a la violencia es la seguridad sin justicia por mano propia —segunda idea—. En realidad, lo contrario a la violencia es seguridad dentro de la legalidad, la mutua regulación y el cumplimiento de normas y acuerdos.

#### **Cuadro 10.3. Eliminar la violencia o ubicarse en sus antípodas**

**Ausencia de violencia** (vía dos factores)  $\cong$  **seguridad a toda costa**  $\cong$  no victimización + percepción de seguridad

(Mano dura, populismo penal; algunos métodos para conseguir seguridad se vuelven fines en sí mismos).



**Ausencia de violencia** (vía tres factores)  $\cong$  **seguridad por vías constitucionales**  $\cong$  no victimización + no justicia por mano propia + percepción de seguridad (Garantía de derechos de víctimas y victimarios; Estado legítimo y efectivo, pero con poderes acotados)



**Antípodas de la violencia** (vía diecinueve factores)  $\cong$  **cultura ciudadana**  $\cong$  **seguridad por vías constitucionales** + **mutua regulación** + **normas** + **acuerdos** + **probidad**

Por construcción **los bloques** —**aquí en negrilla**— son multidimensionales. Las dimensiones o factores son unidimensionales.

(Corresponsabilidad, armonía de ley, moral y cultura, sostenibilidad de los acuerdos y mutua regulación, uso legítimo de la fuerza y evaluación del saldo pedagógico)

A **primera vista** se detecta un tipo de no violencia: la *ausencia aparente* de la violencia sería la pura ausencia de violencia. Esta ausencia es medida en la ECC por los dos factores *no victimización* y *percepción de seguridad*. Ni siquiera requeriría preocuparse de si hay o no rechazo a la justicia por mano propia. Corresponde a la experiencia de algunos países. Se logran algunos de los resultados de las políticas de seguridad, pero se violan DDHH, se rompen restricciones constitucionales y se afecta la legitimidad.

En un **segundo momento**, surge una *ausencia legítima de la violencia*, que corresponde al bloque de preguntas que hemos llamado **Ausencia de violencia**. Dentro de ese bloque las dimensiones principales son *no victimización*, *no justicia por mano propia* y *percepción de seguridad*. Corresponde a una seguridad por vías constitucionales



La **tercera** es una *antípoda* que, para acoger, consolidar y hacer sostenible la ausencia de violencia, incorpora —además de las tres dimensiones que caracterizan la antípoda legítima, **normas, acuerdos, mutua regulación y probidad**.

Hay ausencia de violencia cuando hay cumplimiento de normas legales, morales y sociales y gestión de acuerdos sobre un fondo de confianzas y participación.

Aumenta la violencia cuando el cumplimiento de normas legales, morales y sociales se da a medias. También aumenta la violencia cuando la gestión de acuerdos no funciona del todo.

En cuanto a las normas, cumplirlas parcialmente estimula más la violencia que incumplirlas totalmente. En cuanto a los acuerdos su cumplimiento parcial es mejor que su incumplimiento total.

La violencia tiene tres antípodas posibles; seguridad, seguridad sin justicia por mano propia y seguridad en un marco de cultura ciudadana.

\*\*\*

Muy probablemente hay (muchas) causas de la violencia, hay (muchas) causas de la no-violencia y hay, con no despreciable frecuencia, “situaciones elsterianas”, donde un evento o la emoción causada por él dan lugar a una opción entre mecanismos “antípodas”. Un ejemplo es la humillación extrema que produce en el humillado una vergüenza tal que lo coloca en un agudo dilema entre “trágame tierra” (huir; esconderse, suicidarse) y “esta no la dejo pasar; no podría mirarme en el espejo” (confrontar; atacar, destruir; matar). Gilligan, al entrevistar a presos por homicidio conoce sólo el segundo desenlace. En cambio, los japoneses escogen sistemáticamente el suicidio.

Es posible tomar los resultados de la ECC desde esta perspectiva: comúnmente por ejemplo la mutua regulación es no violenta pero puede dar lugar a situaciones elsterianas<sup>254</sup>. La obediencia de las normas, y la presión reguladora causada por ellas, especialmente cuando hay armonía, también pueden generar una situación elsteriana: o un conformismo extremo o la rebeldía total. Los acuerdos llevados a sus extremos, así como la confianza o la desconfianza, pueden llevar al suicidio o al homicidio. La seguridad puede llevar a escoger entre la autodestrucción y la destrucción del otro, acompañada de la certeza de morir o ser juzgado.

Para que se dé una situación elsteriana no se necesita que las dos salidas sean igual de probables. Las amenazas crean situaciones elsterianas tanto en el amenazado

---

<sup>254</sup> *De hecho temí, pero nunca se presentó que alguien disparara contra quien le mostraba la cara roja de la tarjeta ciudadana.*

(ceder: más vale pájaro en mano; ignorar: desconectar el teléfono) como en el que amenaza (si no cumplo la amenaza mis amenazas dejarán de ser creíbles; si la cumplo causaré posiblemente más daño del que hubiera querido hacer).

Un recurso importante en la interacción estratégica es a veces ser impredecible (Schelling, *La estrategia del conflicto*). Se intentó hacerle creer a los soviéticos que Nixon podía actuar de manera irracional. Las situaciones elsterianas no sólo se dan sino pueden ser buscadas, tanto en la competencia económica como en la rivalidad geopolítica. La teoría de juegos responde a la existencia de opciones que no solo llevan a posibles acciones distintas sino conducen a trayectorias o incluso a equilibrios distintos.

En resumen, el comportamiento humano, como lo muestra Elster (2001), es muchas veces multimotivado y multireglado, con lo cual es poco previsible, aunque sí sea explicable a posteriori mediante la invocación de mecanismos plausibles. Quien mata por humillación extrema y quien no lo hace luego de sufrirla pueden estar separados por mínimas diferencias que no podemos conocer de antemano.

Violencia e ilegalidad no sólo son efecto de varias causas (o mecanismos), sino que pueden ser producidas o reproducidas por efecto de diversas confluencias de distintos mecanismos causales. La definición misma de violencia se pone en entredicho: las dos ciudades de lejos más violentas, medidas por homicidios, Caracas y Medellín, están entre las tres menos victimizadas. Así, el ejercicio de cuantificación y el uso de técnicas estadísticas multivariadas nos conduce más bien a reconocer el carácter multiforme y multi-causado de la violencia, la ilegalidad y la inseguridad. Por eso, al menos por ahora, nos parece que la mejor respuesta a la pregunta ¿qué hay que hacer cuando en una ciudad, en una comunidad, en una familia, hay violencia? es “cultura ciudadana”.

No hay violencia en singular: una razón más para multiplicar sus antípodas

\*\*\*

Las normas y los acuerdos crean o reconocen derechos. Los derechos que crean las normas formalizadas, constituciones, leyes, decretos etc., tienen también procedimientos formalizados para exigirlos, para hacerlos valer, procedimientos que muchas veces involucran autoridades formalmente reconocidas, con competencias y obligaciones formalmente delimitadas. Sin embargo, muchos de los conflictos se resuelven sin acudir a lo previsto en la ley (*Order without Law*). ¿Por qué? Porque existen normas informales y mecanismos informales para hacer valer las expectativas de las partes. Donde la ley es débil, donde la legalidad es poco respetada, estas expectativas, que no son “derechos”, salvo cuando la ley los consagra como tales, pueden ser exigidas directamente por el interesado (no hay por lo general un saber técnico que obligue a acudir a un tercero).

Cristina Bicchieri (2010) ha caracterizado de manera categórica las normas por la presencia simultánea de tres condiciones -creencias y actitudes- que afectan sus comportamientos:

La persona ve una regularidad del comportamiento (le parece que muchas personas siguen un mismo patrón de conducta). Atribuye además a muchas personas el deseo de que ella se comporte igual. Y ese deseo es recibido por ella con (algo de) empatía: le parece escuchar una voz interna que aboga a favor de actuar conforme a la regla. En síntesis, la regla pretende vigencia empírica, requiere la percepción de que los mismos que la cumplen pretenden su universalidad y esa presión externa es acompañada o remplazada por una presión moral interna. La regla es moralmente acogida. Cualquiera de las tres que falle, deja la norma en el piso y la expone a incumplimiento o a simulacro.

La mutua regulación es muy frecuente en relación con las normas informales. Por eso y por las debilidades del sistema de justicia, la regulación informal ocupa un lugar tan importante en nuestras sociedades. Ello lleva al planteamiento de luchar contra el divorcio entre ley, moral y cultura. Hay muchos casos en que la ley no se pronuncia o se pronuncia a favor del pluralismo (preferencias sexuales entre adultos, o preferencias religiosas, por ejemplo). Pero cuando se pronuncia es altamente deseable que los otros dos sistemas normativos (conciencia y cultura) lo hagan en la misma dirección. La prohibición del homicidio debe ser norma legal, moral y social. Comer con palillos ciertos alimentos y otras normas de etiqueta ilustran el caso extremo donde sólo actúa la regulación cultural y en casos como esos la moral y la ley respetan las opciones relacionadas con distintas tradiciones culturales o simplemente expresan exploraciones asociadas a posibles innovaciones culturales.

Típicamente los acuerdos formalizados se llaman contratos. No todos los acuerdos tienen la exigibilidad de los contratos. Ni suelen prever, como sí lo hacen éstos, qué pasaría si se incumplen. La confianza y su base (los antecedentes de cumplimiento u otras razones para suponer que la persona seguirá cumpliendo) pueden volver manejables acuerdos que dejan muchas cosas por definir. Insistir en formalizar un acuerdo, darle la forma de un contrato legal, constituye a veces una especie de ofensa a la contraparte. La defensa de los acuerdos (formales e informales) se da en dos frentes, que empíricamente varían independientemente uno de otro: reparar acuerdos y sancionar informalmente su incumplimiento.

Definitivamente la percepción de seguridad se muestra empíricamente independiente de la victimización. Y haber sido víctima afecta en promedio dos décimas la calificación dada a la seguridad de la ciudad donde vive la víctima. En cambio, al ir de una ciudad a otra la calificación puede variar fácilmente en promedio en cuatro o cinco décimas. Las imágenes de seguridad y de inseguridad son construcciones sociales complejas. La independencia empírica entre percepción, victimización y constitucionalidad/legalidad de la seguridad deseada muestra un hecho muy grave:

nuestra sociedad no otorga de manera suficientemente generalizada importancia a la legitimidad de las acciones en seguridad.

Hay víctimas que optan por la mano dura, hay víctimas que no. Hay personas que no han sido víctimas que optan por lo uno y otras de la misma condición que optan por lo contrario.

El enfoque de cultura ciudadana, en este contexto, ha sido caracterizado como mixto (“zanahoria y garrote” dice Sánchez, 2007). La optimización del saldo pedagógico de las acciones represivas acompañó en Bogotá un incremento sustantivo de los arrestos cortos (menos de 24 horas).

La seguridad dentro del Estado de Derecho, por vías constitucionales suena a “mano blanda” cuando lo lógico sería admirar mucho más los logros del uso estatal de la fuerza cuando estos se obtienen limpiamente.

Los datos nos muestran que las respuestas a esta parte del cuestionario revelan tres ejes de variación independientes entre sí y bastante independientes de las otras dimensiones de la ciudadanía estudiadas.

Se agruparon preguntas sobre un mismo tema y se buscan los principales ejes que recogen la diversidad de la población. Si por bloques se contara, no hay un tipo de sociedad violenta y tolerante con la ilegalidad, opuesta a un tipo único de sociedad no violenta y entusiasmada con la legalidad. Hay 32 sociedades posibles que resultan del número de combinaciones posibles entre posiciones en cada bloque, suponiendo sólo dos posiciones en cada bloque (pro y contra, por ejemplo). Si en cada dimensión sólo fuera posible dar dos calificaciones, positivo y negativo, las dimensiones identificadas permiten imaginar **215** sociedades distintas. No todas existen, por supuesto.

En algún momento, cuenta Italo Calvino que Kublai Jan, que durante largas veladas ha oído de boca del propio Marco Polo maravillosas descripciones de decenas de ciudades que él, Marco Polo, ha descubierto o visitado, le propone un drástico cambio:

—De ahora en adelante seré yo quien describa las ciudades —había dicho el Jan—. Tú en tus viajes verificarás si existen.

Pero las ciudades visitadas por Marco Polo eran siempre distintas de las pensadas por el emperador:

—Y sin embargo he construido en mi mente un modelo de ciudad del cual se pueden deducir todas las ciudades posibles— dijo Kublai—. Encierra todo lo que concierne a la norma. Como las ciudades existentes se alejan en diferente grado de la norma, me basta prever las excepciones y calcular las combinaciones más probables.

--También yo he pensado en un modelo de ciudad del cual deduzco todas las otras – respondió Marco—es una ciudad hecha solo de excepciones, exclusiones, contradicciones, incongruencias, contrasentidos. Si una ciudad así es absolutamente improbable, disminuyendo el número de elementos contrarios a la norma, aumentan las posibilidades de que la ciudad verdaderamente exista. Por lo tanto basta que yo sustraiga excepciones a mi modelo y de cualquier modo que preceda llegaré a encontrarme delante de una de las ciudades que, si bien siempre a modo de excepción, existen. Pero no puedo llevar mi operación más allá de ciertos límites: obtendría ciudades demasiado verosímiles para ser verdaderas”.

Italo Calvino (1994, p. 83).

## Referencias

- Bicchieri, Cristina (2010). “Norms, preferences, and conditional behavior”. En: *Politics, philosophy & economics*. Los Angeles: Sage Publications.
- Calvino, Italo 1994. *Las Ciudades Invisibles*. Madrid: Siruela
- Elster, Jon. 2007. *2001. Sobre las pasiones: emoción, adicción y conducta humana*. Barcelona: Ed. Paidós.
- Fukuyama, Francis. 1996. *Confianza*. Buenos Aires: Atlántida.
- Luhmann, Niklas. 1996. “El concepto de riesgo”, “El futuro como riesgo” y “La contingencia como atributo de la sociedad”, en: *Las consecuencias perversas de la modernidad*, A. Giddens et al. Barcelona: Anthropos.
- Mockus, Antanas. 2002. “Coexistence as harmonization of law, morality and culture” In *Prospects, Journal of the Bureau International d’Éducation*. Unesco.
- North, Douglass C. 1993. *Instituciones. Cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- <sup>276</sup> Sánchez, Fabio. 2007. *Las cuentas de la violencia*. Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía y Norma.

## ANEXO

Resumen del modelo

Dimensión	Alfa de Cronbach	Varianza explicada
		Total (Autovalores)
1	.895	8.623
2	.847	6.095
3	.743	3.756
4	.677	3.014
5	.635	2.678
6	.626	2.621
Total	.975 <sup>a</sup>	26.788

a. El Alfa de Cronbach Total está basado en los autovalores totales.

Saturaciones en componentes						
	Dimensión					
	1	2	3	4	5	6
p21_Usted prefiere hacer acuerdos	.178	.486	.403	-.427	-.030	-.192
p22_a_Lo acordado queda claro para las partes	.179	.595	.505	-.187	.752	-.114
p22_b_El acuerdo es libre y voluntario	.158	.698	.411	-.120	.795	-.039
p22_c_Cada parte confía en que la otra va a cumplir	.135	.621	.497	-.192	.740	-.186
p23_a_Elude a la otra persona	-.046	.486	.409	.303	.983	.405
p23_b_Inventa una disculpa para justificarse ante sí mismo	.127	.011	.520	.231	1.035	.648
p23_c_Espera comprensión y no hace nada	.129	-.491	.453	.075	.733	.543
p23_d_Intenta remediar o compensar los perjuicios	-.097	1.109	-.233	.195	-.251	-.300
p23_e_Siente culpa	.000	1.079	-.349	.137	-.393	-.367
p23_f_Siente temor a las sanciones de la ley	.079	1.045	-.568	.182	-.418	-.190
p23_g_Explica por qué no pudo cumplir	-.094	1.288	-.251	.305	.066	-.064
p23_h_Llega a un nuevo acuerdo	-.105	1.319	-.270	.262	.101	-.097
p23_i_Siente pena o vergüenza	.057	1.162	-.471	.202	-.314	-.233
p23_j_Teme a las sanciones o castigos del otro	.088	.956	-.504	.118	-.438	-.396
p24_a_Co mprende y no hace nada	.167	-.640	.359	-.220	.302	.318
p24_b_Acepta cualquier disculpa	.189	-.602	.332	-.104	.325	.371
p24_c_Invita al incumplido a dialogar	-.114	1.216	-.183	.298	.009	-.159
p24_d_Pide explicaciones de por qué no le cumplieron	-.137	1.152	-.300	.300	-.086	-.189
p24_e_Intenta que le compensen, le remedien los perjuicios	-.090	.848	-.296	.108	-.295	-.381
p24_f_Recorre a la ley para hacer cumplir el acuerdo	.016	.639	-.373	-.003	-.399	-.167
p24_g_Elude al incumplido	-.104	.636	.274	.335	.964	.473
p24_h_Ha ce sentir al otro culpable	-.042	.477	.258	.416	.986	.397
p24_i_Busca avergonzar al otro ante los demás	-.006	.709	.220	.384	.956	.427
p24_j_Llega a un nuevo acuerdo	-.111	1.104	-.147	.200	.142	-.162
p25_Usted cree que la gente de esta ciudad cumple sus acuerdos	.453	-.116	.256	-.155	-.048	-.174

Saturaciones en componentes						
	Dimensión					
	1	2	3	4	5	6
p33_a_Alcohólicos	-.159	-.049	.393	.776	-.801	.102
p33_b_Drogadictos	-.170	-.109	.307	.700	-.856	.000
p33_c_Homosexuales	-.064	-.023	.856	1.059	-.559	.139
p33_d_Prostitutas	-.179	-.034	.752	1.043	-.709	.087
p33_e_Enfermos de sida	.034	-.052	.872	.980	-.393	.034
p33_f_Gente de religión distinta a la suya	.090	.041	.619	1.036	.022	.202
p33_g_Gente de nacionalidad distinta a la suya	.091	.112	.556	1.000	.128	.166
p33_h_Narcotraficantes	-.124	-.265	.080	.376	-.688	-.104
p33_i_Policías o militares	.336	.123	.134	.685	-.035	.246
p33_j_Gente de una región distinta a la suya	.074	.085	.483	.949	.115	.212
p33_k_Alguien reconocido como corrupto	-.119	-.413	.312	.673	-.673	-.221
p33_l_Gente de color de piel distinto al suyo	.023	.126	.381	.892	.125	.247
p33_m_Políticos	.359	-.010	.243	.726	-.332	.129
p33_n_Paramilitares	-.282	-.566	.462	.018	-.001	-.423
p33_o_Guerrilleros	.066	-.610	.216	.157	-.263	-.264
p33_p_Desplazados	-.092	-.280	.371	.297	-.034	-.178
p33_t_Indígenas	.110	.113	.227	.598	.189	.357
p36_a_Vecinos	.323	.567	1.004	-.710	-.223	-.351
p36_b_Parientes	.286	.452	.898	-.452	-.040	-.320
p36_c_Compañeros de trabajo y estudio	.334	.584	.994	-.618	-.213	-.345
p36_d_Desconocidos	.152	.048	.519	-.293	-.474	-.238
p36_e_Estado	.503	.421	.546	-.216	-.208	.010
p37_En general se puede confiar en la gente	.380	.088	.789	-.317	-.412	-.262
p38_a Confianza en Iglesia	.854	-.044	-.206	-.033	.115	-.084
p38_b Confianza en Ejército	1.062	.114	.002	.070	-.012	.046
p38_c Confianza en Maestros	.867	.277	.088	-.017	.135	.283
p38_d Confianza en Policía	1.173	.068	-.234	-.032	-.047	.048
p38_e Confianza en Alcaldía	1.254	.039	-.252	.037	-.045	.085
p38_f Confianza en Gobernación	1.261	.007	-.193	.068	-.043	.030
p38_g Confianza en Gobierno nacional	1.233	.072	-.271	.048	-.039	.048
p38_h Confianza en Prensa	1.049	-.010	-.118	.165	.175	.036
p38_i Confianza en Sacerdotes	1.045	-.087	-.179	.099	.111	-.145
p38_j Confianza en Pastores	.994	-.275	-.149	.096	.013	-.256
p38_k Confianza en Congreso	1.254	-.164	-.222	.144	-.054	-.062
p38_l Confianza en Funcionarios Públicos	1.308	-.157	-.180	.120	-.067	.015
p38_m Confianza en Jueces	1.297	-.100	-.164	.183	-.034	.063
p38_n Confianza en Organos judiciales	1.290	-.039	-.225	.155	-.100	.061
p38_o Confianza en Políticos	1.134	-.198	-.180	.163	-.111	-.033
p38_p Confianza en Radio	1.033	.109	-.104	.178	.217	.109
p38_q Confianza en Sindicatos	1.123	-.197	-.213	.142	-.060	-.043
p38_r Confianza en Organizaciones religiosas	.972	-.267	-.163	.063	-.132	-.242
p38_s Confianza en Televisión	.972	-.019	-.217	.109	.206	-.043
p39_a_Los vecinos	.373	.314	1.155	-.632	-.236	-.428
p39_b_Los amigos	.330	.246	1.240	-.552	-.153	-.415
p39_c_Los parientes	.326	.295	.932	-.295	.013	-.270
p39_d_Los compañeros de estudio o trabajo	.376	.332	1.126	-.659	-.283	-.411
p41_a_Actividades colectivas (marchas o manifestaciones)	.060	.263	.085	-.337	-.510	1.037
p41_b_Organización de eventos culturales, recreativos y depo	.078	.449	.190	-.269	-.461	1.246
p41_c_Participa en actividades comunitarias para mejorar la seguridad	.036	.459	-.014	-.509	-.562	1.279
p41_d_Actividades para para mejorar o construir obras comunales	.056	.424	-.048	-.527	-.528	1.233
p41_e_Participación en grupos o partidos políticos	.080	.181	.030	-.361	-.554	1.073
p41_f_Participación en espacios de gestión y control	.094	.160	.115	-.410	-.500	1.150
p41_g_Participación en organizaciones voluntarias	.066	.354	.100	-.375	-.504	1.236
p18_Ayudaría usted a impulsar o modificar una ley	.079	.358	.313	-.075	-.065	.162
P19_En su opinión una ley es:	.122	.182	-.186	-.012	.005	.152

## Mutua Regulación

Resumen del modelo

Dimensión	Alfa de Cronbach	Varianza explicada
		Total (Autovalores)
1	.747	3.533
2	.668	2.788
3	.527	2.023
4	.464	1.805
Total	.939 <sup>a</sup>	10.148

a. El Alfa de Cronbach Total está basado en los autovalores totales.

Saturaciones en componentes				
	Dimensión			
	1	2	3	4
p11_1_r_a_Algun vecino puso música a un volumen excesivo	-.179	-.027	.856	-.127
p11_1_r_b_Los hijos de un vecino insultaron a sus hijos	-.019	.006	.767	-.029
p11_1_r_c_Presenció peleas o riñas entre borrachos	-.110	-.054	1.004	-.173
p11_1_r_d_No le han pagado lo que le corresponde por su trabajo	.000	-.037	.892	-.157
p11_1_r_e_Alguien no le pago una deuda económica	-.029	-.035	.960	-.133
p11_1_r_f_Se han burlado o le han discriminado por su apariencia	-.035	.001	.797	-.026
p10_a_r_Al cruzar la calle un vehículo se le vino encima	-.044	.010	.754	-.369
p10_b_r_Montó en un autobús que iba demasiado rápido	-.084	-.045	.916	-.267
p10_c_r_Montó en un vehículo manejado por alguien en estado de embriaguez	-.046	.157	.760	-.170
p14_b_a_C No usar casco para andar en motocicleta o bicicleta	1.147	-.343	.071	-.046
p14_b_b_C Arrojar basura en la calle	1.257	-.325	.050	-.041
p14_b_c_C Dañar mobiliario público	1.281	-.369	.030	-.054
p14_b_d_C Poner equipos de sonido con volumen excesivo	1.161	-.295	.047	-.107
p14_b_e_C Arrojar escombros o materiales en las vías	1.256	-.381	.012	-.130
p14_b_g_C No usar casco para andar en motocicletas o bicicle	1.033	-.282	.105	-.074
p31_Reacción golpiza esposa	.108	.273	.421	1.205
p32_Reacción golpiza hijo/a	.102	.268	.434	1.127
p12_a_Una persona se salta el turno en una fila o cola	.232	.574	-.066	.830
p12_b_Una persona arroja basura en la calle	.348	.688	.069	.859
p12_c_Una persona llega tarde a una cita o reunión de trabajo	.259	.682	.038	.663
p12_e_Una persona cruza por la calle por donde no se debe	.359	.572	.190	.712
p13_a_Usted se salta el turno en una fila o cola	.352	1.206	-.045	-.561
p13_b_Por descuido arroja basura en la calle	.327	1.242	-.038	-.585
p13_c_Llega tarde a una cita o una reunión de trabajo	.294	1.214	-.080	-.589
p13_e_Usted cruza una calle por donde no se debe	.318	1.197	-.021	-.499



## Normas

Resumen del modelo

Dimensión	Alfa de Cronbach	Varianza explicada
		Total (Autovalores)
1	.823	4.969
2	.739	3.534
3	.708	3.198
4	.463	1.881
5	.263	1.378
Total	.961 <sup>a</sup>	14.960

a. El Alfa de Cronbach Total está basado en los autovalores totales.

Saturaciones en componentes					
	Dimensión				
	1	2	3	4	5
p14_a_a A Parquear vehículos en zonas prohibidas	-.059	1.111	-.407	.085	-.187
p14_a_b_A Arrojar basura en la calle	-.052	1.041	-.591	-.186	.449
p14_a_c A Dañar mobiliario público	-.133	1.163	-.635	-.080	.103
p14_a_d A Poner equipos de sonido con volumen excesivo	-.114	1.183	-.493	-.006	.135
p14_a_e A Arrojar escombros o materiales en las vías	-.123	1.223	-.567	.020	.024
p14_a_f A Vender mercancías en los andenes	-.136	1.149	-.464	.232	-.333
p14_a_g A No usar casco para andar en motocicletas o bicicletas	-.142	1.064	-.269	.327	-.421
p16_Palabras Norma o regla	.155	.119	.213	-.019	-.169
p17_a Actúa conforme a la ley	.500	.486	1.015	-.060	-.105
p17_b_Le queda fácil actuar conforme a la ley	.475	.536	1.085	-.058	-.166
p17_c_Si usted obedece la ley y su conciencia le dice que actuó bien, acepta ser castigado	.248	.468	1.025	-.105	-.082
p17_d_Le queda fácil actuar de acuerdo a su conciencia	.286	.451	1.097	.119	-.355
p17_e_Si usted obedece la ley y su conciencia le dice que actuó mal, acepta ser castigado	.281	.526	1.049	.059	-.414
p17_f_Lo ordenado por la ley coincide con la costumbre	.297	.538	1.010	-.349	.363
p17_g_Lo ordenado por la ley coincide con lo ordenado por su conciencia	.336	.543	1.021	-.375	.404
p18_Ayudaría usted a impulsar o modificar una ley	.063	.051	.122	.230	-.486
P19_En su opinión una ley es:	.046	.253	.115	-.092	.277
P20_a_Cuando es la única manera de alcanzar sus objetivos	.905	.012	-.243	-.341	.386
P20_b_Cuando es la única manera de ayudarle a la familia	.938	-.009	-.084	-.213	.859
P20_c_Cuando es la única manera de luchar contra una ley o régimen injustos	.777	.040	-.301	-.526	.915
P20_d_Cuando es muy provechoso económicamente	1.065	-.034	-.340	-.239	-.336
P20_e_Cuando la creencia religiosa lo permite	.924	-.123	-.386	-.368	-.354
P20_f_Cuando se hace para responder a una ofensa al honor	.933	.013	-.273	-.370	.386
P20_g_Cuando es bastante seguro que uno no será castigado	1.073	-.056	-.331	-.328	-.261
P20_h_Cuando alguien lo ha hecho y le ha ido bien	1.044	-.079	-.310	-.209	-.767
P20_i_Cuando es lo acostumbrado	.994	-.040	-.326	-.227	-.735
P20_j_Para pagar un favor	1.002	-.078	-.287	-.162	-.710
P20_k_Para defender propiedades o bienes	.910	.003	-.122	-.220	.490
p45_b_Violencia para alcanzar objetivos	.530	.001	-.049	1.046	.410
p45_c_Violencia para ayudarle a la familia	.488	.082	.207	.883	.848
p45_e_Violencia para obtener beneficios económicos	.613	-.007	-.025	1.228	-.088
p45_h_Violencia cuando es bastante seguro que no será castigado	.653	-.049	-.060	1.128	-.075
p45_i_Violencia para lograr reconocimiento ante otros	.521	-.110	-.047	1.159	-.216
p45_k_Violencia para defender a un desconocido de una agresión	.411	.041	-.069	.623	.559

## Probidad

Resumen del modelo

Dimensión	Alfa de Cronbach	Varianza explicada
		Total (Autovalores)
1	.686	2.836
2	.482	1.836
3	.392	1.589
4	.328	1.449
5	.270	1.343
Total	.942 <sup>a</sup>	9.053

a. El Alfa de Cronbach Total está basado en los autovalores totales.

Saturaciones en componentes					
	Dimensión				
	1	2	3	4	5
p12_d_Una persona compra mercancías de contrabando o piratas	.508	.156	.841	.628	-.461
p13_d_Usted compra mercancías de contrabando o piratas	.280	.362	.796	.586	-.462
p14_a_f A Vender mercancías en los andenes	.080	.383	-.222	.880	1.000
p14_b_f C Vender mercancías en los andenes	.124	.279	.042	1.074	.855
p15_a_Se entera de que un conocido ofreció dinero a funcionario público	1.442	-.332	-.422	-.036	-.043
p15_b_Se entera de que un funcionario público pidió dinero	1.427	-.326	-.474	-.003	-.051
p35_Si le ofrecen un menor precio por comprar sin factura, u	.241	.287	.799	.224	-.413
p42_Qué tan importantes son los asuntos públicos en su vida	.269	.459	.135	-.322	-.316
p43_P_43 ¿Qué influye más sobre su comportamiento?	.406	.485	.679	-.864	.686
p44_P_44 ¿Qué influye más sobre el comportamiento de los demás?	.313	.407	.635	-.766	.901
p47_Más grave robarle al vecino o robarle al Estado	.073	.435	.345	.000	-.398
p48_¿Usted cree que más de la mitad de los funcionarios públicos son corruptos?	.090	1.238	-.702	-.050	-.256
p49_¿Usted cree que más de la mitad de los ciudadanos son corruptos?	.030	1.220	-.657	-.066	-.295

## Seguridad

Resumen del modelo

Dimensión	Alfa de Cronbach	Varianza explicada
		Total (Autovalores)
1	.708	3.017
2	.479	1.825
3	.264	1.332
Total	.887 <sup>a</sup>	6.174

a. El Alfa de Cronbach Total está basado en los autovalores totales.

	Saturaciones en componentes		
	Dimensión		
	1	2	3
p51_a VP Atraco en la calle	.672	-.052	.588
p51_b VP Robo residencia	.607	.021	.254
p51_c_VF Robo establecimientos	.752	.017	.039
p51_d_VF Robo vehículos	.650	-.092	.162
p51_e_VF Agresión física	.806	-.010	.174
p51_i_VF Estafa o fraude	.690	-.053	.005
p53_a_VF Atraco calle	.804	-.043	.213
p53_b_VF Robo residencia	.794	.089	-.174
p53_c_VF Homicidios	.574	.065	-.205
p53_d_VF Robo establecimientos	.810	.013	-.358
p53_e_VF Robo vehículos	.805	-.132	-.244
p53_f_VF Agresión física	.915	.065	-.292
p53_j_VF Estafa o fraude	.807	.011	-.354
p26_ Usted cree que es mejor tener un arma para protegerse	.073	.986	.293
p46_a Cuando ciudadanos atrapan ladrón deberían darle una golpiza	.002	1.494	.164
p46_b Cuando policías atrapan delinquentes deberían matarlos	.034	1.522	.208
p27_ Calificación seguridad ciudad	.160	-.299	1.392
p30_ Respecto al año pasado la ciudad es más/menos igual de segura	.033	-.266	1.349





## Seguridad ciudadana

“Cultura y crimen son universos cuya intersección se traduce en complejas y ricas articulaciones. Este libro trata, justamente, de una forma de concebir la seguridad a través de la “cultura ciudadana”, experiencia innovadora implementada con éxito en Bogotá durante la gestión de Antanas Mockus. Desde Norbert Elias sabíamos que los valores y las ideas derivadas del proceso civilizatorio cumplen un papel importante en la contención de la violencia a lo largo de la historia. No obstante, la aplicación de políticas públicas tendrá un importante respaldo en las investigaciones discutidas en esta obra. Se trata de una contribución inestimable para las políticas de seguridad y, sobre todo, para la comprensión de las complejas formas de la convivencia humana en torno a sus valores más centrales.”

*Claudio Beato, profesor de la Universidad Federal de Minas Gerais; coordinador del Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública, CRISP, Belo Horizonte, Brasil*

“Considerar el hecho de que jóvenes, hombres y mujeres puedan vincularse con conductas de riesgo, violencia y delincuencia, implica no sólo considerar respuestas de inhibición de estas conductas, sino especialmente de prevención de las mismas. El presente libro nos lleva a plantearnos una pregunta de fondo, cual es, ¿qué hace que estas personas estén dispuestas a comportarse de una manera que resulta socialmente inaceptable? ¿Es posible que como sociedad hayamos errado el camino en algún momento de sus respectivos desarrollos de vida? Los autores nos hablan de la necesaria vinculación entre cultura y convivencia, y de que es posible trabajar sobre estos aspectos de la misma manera como se enfatizan las respuestas de control, especialmente las policiales. Que hablar de cultura y convivencia no es hablar de intangibles, y que las mejoras en estas áreas pueden ser testeables y evaluables, traduciéndose en mejores niveles de seguridad de un país, en menores niveles de homicidios, como fue el caso de la ciudad de Bogotá. Sin duda, el gran desafío planteado en *Antípodas de la violencia* es considerar que una estrategia no será exitosa sin el necesario reconocimiento e integración de las áreas de prevención –constituida por la convivencia y la cultura ciudadana–, control y rehabilitación.”

*Javiera Blanco Suárez, Directora Ejecutiva, Fundación Paz Ciudadana, Chile*

“Este libro llama la atención sobre un hecho palpable, pero no siempre reconocido al diseñarse e implementarse las políticas públicas sobre seguridad y convivencia: la inseguridad, la violencia y el delito no son problemas asociados exclusivamente con motivaciones criminales o con delincuentes consuetudinarios. Muchas veces la clave está en una cultura que prohija o tolera actitudes y conductas contrarias a la ley o al bien común, y aprueba o celebra las transgresiones y la ilegalidad. En estos casos, más frecuentes de lo que usualmente se imagina en muchas de nuestras sociedades, como lo muestran los estudios contenidos en el libro, para combatir el crimen y la violencia no basta con el fortalecimiento del control, la represión y la justicia. La cultura es también un poderoso agente regulador que permite, mediante intervenciones deliberadas, cimentar en nuestras sociedades la convivencia armónica, el respeto por la ley y la seguridad.”

*Efraín Sánchez, investigador de Corpovisionarios, Colombia*



[www.iadb.org](http://www.iadb.org)



[www.corpovisionarios.org](http://www.corpovisionarios.org)

ISBN 978-958-57226-1-3



9 789585 722613