

Cultura ciudadana y homicidio en Bogotá

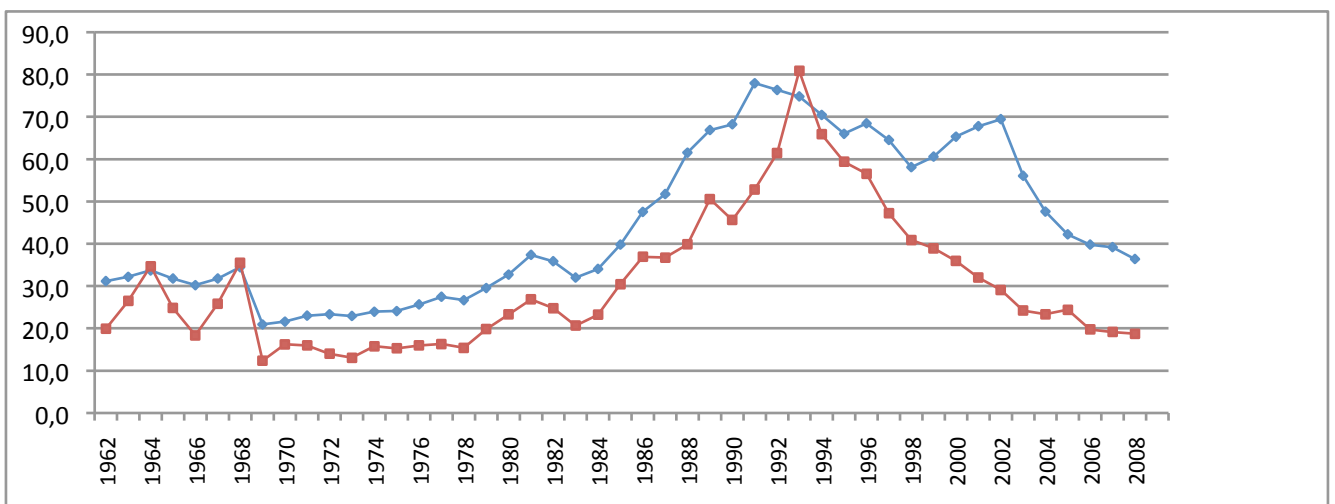
Jorge Orlando Melo¹

La evolución de los homicidios en Bogotá

En 1969 Bogotá tuvo 285 homicidios, lo que representaba, para una población de 2,3 millones de habitantes, una tasa de homicidios de 12,4, la más baja de los últimos sesenta años. Era también una tasa inferior a la de toda Colombia, que fue de 20,9. La década anterior, cuando todavía se sentían los efectos del período de la violencia, había tenido índices más altos, pero los setentas fueron años de relativa tranquilidad. Apenas en 1980 Bogotá volvió a tener más de 20 homicidios por 100.000 habitantes. Pero entre 1984 y 1993 el número de homicidios se multiplicó por cuatro. La tasa de homicidios llegó entonces a 80. Si en 1962 Bogotá había tenido el 5,6% de los casos del país, en 1984 tuvo el 18,9%, y para 1993 llegaba al 15,5%. En ese mismo año la tasa de homicidios de 80,9, era superior a la tasa nacional, de 74,8. Bogotá había pasado de ser una ciudad más pacífica que el país, a una ciudad con mayor violencia que el promedio nacional.

Gráfica 4.1.

Tasas de homicidios por cien mil habitantes en Colombia y Bogotá, 1962-2008. Bogotá: rojo, Colombia: azul.



Fuente: Elaborado por el autor a partir de: Censos de 1964, 1971, 1985, 1993 y 2005, conciliados por el DANE, proyecciones intercensales del Dane, y número de casos de homicidios reportados por la Policía Nacional 1962-2008.

¹ Historiador y profesor universitario en la Universidad Nacional, la Universidad del Valle y Duke University, entre 1964 y 1990. De 1990 a 1994 fue Consejero Presidencial para los Derechos Humanos y Consejero Presidencial para Medellín, y entre 1994 y 2005 dirigió la Biblioteca Luis Ángel Arango. Este texto fue publicado en el libro *Cultura Ciudadana en Bogotá*; nuevas perspectivas, Bogotá, 2009. Disponible completo en http://www.institutodeestudiosurbanos.com/dmdocuments/cendocieu/1_Docencia/Profesores/Bromberg_Paul/Publicados/Que_Fue_Cultura_Ciudadana-Bromberg_Paul-2009.pdf

El alto nivel de muertes violentas en esos años tuvo su origen ante todo en el auge del narcotráfico y en el conjunto de procesos que desencadenó. Creció la violencia producida directamente por los grupos vinculados al negocio de las drogas, pero el efecto se transmitió, mediante muchos mecanismos, al conjunto de la sociedad. Los negocios de la droga ayudaron a debilitar los elementos tradicionales de control moral y social. Las riquezas instantáneas ofrecían alternativas atractivas a jóvenes audaces, criados en una sociedad en la que las formas tradicionales de regulación moral tenían menos fuerza, y que vivían en medio de tasas crecientes de desempleo y con perspectivas de futuro limitadas. El narcotráfico extendió en muchos sectores el margen de tolerancia de la ilegalidad. Desde finales de los años setentas se advertían niveles mayores de aceptación de la corrupción en el manejo de los recursos públicos, y muchos colombianos encontraban aceptable el dinero del narcotráfico.

Esta situación se veía agravada por la existencia de varios grupos armados de origen político, que defendían abiertamente el derecho de los ciudadanos a la rebelión y rechazaban toda obediencia al orden legal.

Por otra parte, el desafío para los organismos públicos encargados de enfrentar el delito fue inmenso. El ejército, la policía y el sistema judicial quedaron desbordados por el aumento de la delincuencia. Mientras aumentaba el número de delitos, disminuía el de capturas: en los setentas el número de presos era de 140 por 100.000 habitantes, y había bajado para 1983 a 80 por 100.000². Por otra parte, la proporción de procesos que terminaban en acusación disminuyó rápidamente: el sistema judicial pareció adaptarse al aumento del delito y trató de eliminar la congestión judicial archivando los procesos por razones diferentes a su conclusión³. El efecto conjugado de la corrupción, la intimidación y el simple aumento de los delitos llevó a niveles de impunidad muy elevados: la proporción de homicidas condenados penalmente se redujo por debajo del 5% de los casos⁴. La capacidad de prevención del delito derivada de la perspectiva de un castigo probable –la consideración utilitaria del respeto a la ley– desapareció en la práctica para la mayoría de los homicidios, en especial aquellos cometidos con algún grado de preparación y premeditación. Los homicidios que se sancionan

² Clavijo, Sergio, *La justicia, el gasto público y la impunidad en Colombia*, Documentos CEDE- Universidad de los Andes, Bogotá, 1998.

³ Rubio, Mauricio, "La justicia y el desarrollo económico colombiano", en *Desarrollo y sociedad*, Bogotá, marzo de 1998, p. 65, muestra que en 1971 el 30% de los sumarios concluían con acusación; en 1981 la proporción era del 9%.

⁴ No existen estadísticas muy precisas y el 5 % es una cota alta. Mauricio Rubio calculó que la tasa de condenas en casos de homicidio era, en 1996, del 4%, Rubio, Mauricio, *Homicidios, justicia, mafias y capital social*, Documentos CEDE - Universidad de los Andes, 1996, p. 2. Para períodos más recientes la tasa de condenas es aún más baja: entre enero de 2005 y mayo de 2008, la Fiscalía registró un total de 62.737 homicidios: de ellos hubo 1.699 condenas correspondientes al 2,7% de los homicidios. Rivera, Sneider; Barreto, Luis H., *Resumen ejecutivo: la impunidad en el sistema penal acusatorio en Colombia*, Ministerio de Gobierno y Justicia, Bogotá, 2008. En: www.mij.gov.co/eContent/library/documents/DocNewsNo4362DocumentNo2463.PDF

son los homicidios impulsivos, cometidos por alguien conocido, que no requieren investigación para encontrar al culpable⁵.

Por otra parte, la conformación de grupos armados por parte de los narcotraficantes llevó a un aumento de la población armada. Se armaban los grupos de apoyo del narcotráfico, se armaban grupos de jóvenes, a veces vinculados a grupos políticos subversivos, para confrontar en las barriadas populares a las bandas de apoyo de los capos de la droga, se armaban muchos ciudadanos que sentían que el Estado no les ofrecía una protección adecuada. El aumento general de la violencia y la disminución de la eficacia judicial produjo una disminución en la denuncia de otros delitos y contravenciones, como las lesiones personales o los robos y atracos⁶. En ausencia de sanción legal, la tolerancia o aceptación de formas privadas de retaliación aumentó: se hicieron más frecuentes las campañas de "limpieza social", en las que se buscaba reemplazar con la ejecución preventiva de delincuentes la incapacidad de acción del Estado; muchos de los que tenían recursos adecuados contrataron protección privada, capaz de vengar con las armas las ofensas o sancionar el incumplimiento en los negocios. Un ejército de defensores y vigilantes privados, sin adecuado control ni entrenamiento, susceptibles a la corrupción o al fanatismo, alimentaba a su vez las corrientes de violencia.

Para la mayoría de los ciudadanos, en los que subsistían las restricciones éticas, culturales o legales que les impedían quitar la vida a otro, la situación parecía sin esperanzas: 1989 y 1990 fueron años en los que a la incertidumbre de la violencia armada se sumaron atentados públicos como la destrucción de las instalaciones del periódico *El Espectador*, la bomba en la calle 93 de Bogotá o la explosión en vuelo de un avión de pasajeros de Avianca. La única esperanza era, para la mayoría de la población, que simplemente a uno "no le tocara" ser víctima de un homicidio, un secuestro, un atentado, de los narcos, la guerrilla, los delincuentes habituales u ocasionales.

Los diagnósticos de la época señalaban el crecimiento del narcotráfico y la debilidad represiva del Estado como las causas principales del aumento de los homicidios, o se centraban en señalar las grandes desigualdades sociales del país, atribuyendo a estas un papel decisivo como causa de la violencia y a la larga de los homicidios.⁷ De este modo, perspectivas diferentes del problema, de

⁵ Isaac de Jesús Beltrán, "La ineficiencia del sistema judicial: una explicación desde la economía neoinstitucional", tesis de maestría, Universidad de los Andes, afirma, con base en un análisis de una muestra de 100 casos resueltos, que los homicidios que no quedan impunes son los que prácticamente llegan resueltos a manos de la Fiscalía. Estos homicidios son los típicos homicidios por riñas. En: http://guaica.uniandes.edu.co:5050/dspace/bitstream/1992/506/1/mi_849.pdf

⁶ Ver el análisis de Gaitán, Fernando, "Multicausalidad, impunidad y violencia, una visión alternativa", en *Revista de Economía Institucional*, Vol. 3, No. 5, 2001.

⁷ Sin duda alguna, las condiciones de pobreza, el desempleo y otros factores pueden estar relacionados con las tasas de homicidio, pero es una relación compleja que depende simultáneamente de muchos factores contextuales, y cualquier intento de relacionarlos en forma empírica simple es muy difícil. El desempleo no produce aumentos del delito, a menos que existan oportunidades elevadas de ingreso de negocios ilegales y que haya

validez parcial –represión o cambio social- tendían a convertirse en explicaciones absolutas y a promover líneas de acción excluyentes. Quienes atribuían los homicidios a la debilidad estatal promovían esencialmente el fortalecimiento de la capacidad represiva del Estado; quienes atribuían la violencia a las injusticias sociales sostenían que sin reformas fundamentales en la estructura del país no habría reducción del nivel de homicidios.

La respuesta estatal estuvo dominada por la presión de la guerra contra el narcotráfico: las soluciones se concentraron en reforzar la capacidad del ejército y de la policía, buscando el apoyo y la comprensión internacionales para las exigencias de la lucha contra el narcotráfico, que se fue haciendo más y más frontal a partir de 1987.

El comienzo de la recuperación

A pesar de las urgencias represivas, el país discutió a fines de los ochentas otras alternativas al esfuerzo puramente represivo. El gobierno de Virgilio Barco intentó dar fuerza a proyectos sociales orientados a la rehabilitación rural, impulsó una política de negociaciones con la guerrilla y, sobre todo, planteó una reforma constitucional que diera más legitimidad al Estado y reformara el sistema judicial. El gobierno de César Gaviria transformó rápidamente el contexto de la violencia: la reforma constitucional de 1991 se hizo con el apoyo del M-19, con el que se había hecho una negociación de paz que incluyó a otros grupos. La política de seguridad se definió en términos que desbordaban una visión estrechamente represiva. El sometimiento a la justicia de los carteles de Medellín, a pesar de sus tropiezos y fracasos, llevó al fin del narcoterrorismo y produjo una fuerte reducción de los niveles de homicidios en Medellín, pero este impacto no se transmitió a Bogotá o Cali: por el contrario, en estas ciudades la tendencia entre 1990 y 1993 fue al aumento en el número de homicidios.

En todo caso, las tres ciudades intentaron, en un desarrollo paralelo, complementar las estrategias represivas con políticas culturales y sociales orientadas a reforzar el cumplimiento de la ley por la ciudadanía. En Medellín, la

factores culturales que disminuyan las restricciones para la acción delictiva. El alto desempleo de fines de los años ochenta pudo, por ejemplo, tener algún peso en la facilidad de reclutamiento de jóvenes por parte de los carteles del narcotráfico en Medellín. Las condiciones de miseria no tienen ningún valor explicativo independiente: deben estar acompañadas de oportunidades de éxito mediante acciones ilegales. En todo caso, en relación con el homicidio, las barreras morales son tan fuertes que no es de presumir que se alteren inesperadamente. Si algún modelo explicativo puede establecer alguna relación entre condiciones de vida y homicidio, probablemente deberá tener en cuenta un desfase temporal importante: son la miseria, la violencia familiar, las experiencias de formación, de hace 10 ó 15 años las que pueden tener alguna relación con la acción delictiva actual de jóvenes de 20 años. Es posible que los niños que vieron matar a sus familiares tengan una probabilidad mayor de volverse homicidas que los que no, pero los homicidios que cometan aparecen muchos años después en las estadísticas. Por todo lo anterior, la idea de correlacionar homicidios con nivel de ingresos de las comunidades es totalmente ingenua.

Consejería Presidencial para Medellín, entre 1990 y 1995, desarrolló un programa social que partía de la idea de que la vinculación al delito de la población joven se facilitaba por la falta de oportunidades de educación, empleo y recreación.⁸ El énfasis fue, por lo tanto, en la construcción de colegios, la ampliación de cupos escolares, la formación para el trabajo, la construcción y dotación de espacios deportivos y bibliotecas. En Cali, la alcaldía organizó un programa más integral, Desepaz, que incorporó estrategias innovadoras de epidemiología social, para buscar herramientas que permitieran un mejor diagnóstico de las tipologías y causas de los homicidios, con el objeto de responder en forma más oportuna y preventiva a los riesgos existentes. Además, desarrolló programas sociales de diverso orden⁹.

La innovación fundamental, sin embargo, por su mayor elaboración conceptual y por el hecho de que ha mantenido una influencia práctica hasta hoy, fue la que se produjo en Bogotá a partir de 1995. En la alcaldía de Antanas Mockus se aplicó una panoplia de instrumentos orientados en lo fundamental por la idea de “cultura ciudadana”, y que se analizan, en relación con otros aspectos, en este libro. En relación con el problema de los homicidios, esta perspectiva introducía muchos elementos novedosos, aunque acogía algunas experiencias de las propuestas de Medellín y Cali.

Un paréntesis explicativo: un modelo hipotético sobre la relación entre Cultura Ciudadana y homicidios

Un modelo conceptual e hipotético sobre los mecanismos sociales que llevan al homicidio debe tener en cuenta varios aspectos. Una breve discusión, por incompleta que sea, sirve para señalar el papel que una estrategia de “cultura ciudadana” puede tener en los esfuerzos para controlar la delincuencia y los homicidios¹⁰.

⁸ Un análisis de las políticas de Medellín y de su posterior abandono se encuentra en Jorge Orlando Melo, *Propuestas para reducir la violencia en Medellín*, Medellín, 1997, en: <http://www.jorgeorlandomelo.com/propuestasmed.htm>

⁹ Una descripción clara de estas políticas se encuentra en Guerrero, Rodrigo, “Epidemiología de la Violencia. El Caso de Cali, Colombia”, en: Ratinoff, L. (ed.), *Hacia un enfoque integrado del desarrollo: ética, violencia y seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC, 1996.

¹⁰ Para una formulación clara y competente del concepto de “cultura ciudadana” ver: Corpovisionarios, *Promoción de la cultura ciudadana para el mejoramiento de la seguridad y la convivencia* (Segundo informe de avance al BID) Bogotá, 2009, Documento inédito. Aunque el uso del concepto de cultura ciudadana disminuyó en las alcaldías de Enrique Peñalosa y Luis Eduardo Garzón, hubo bastante continuidad en los programas orientados a la seguridad. Sin embargo, es evidente que el énfasis en los programas de educación ciudadana y en el uso de recursos simbólicos para promover la reflexión de las personas decayó fuertemente, lo que se expresó en algunos retrocesos en la calidad de la autoregulación de la ciudadanía en temas como el respeto a las normas de tránsito o el espacio público. Ver también: Mockus, Antanas, *Cultura Ciudadana, programa contra la violencia en Santafé de Bogotá, 1995-1997*, Washington, julio de 2001, <http://www.iadb.org/sds/doc/Culturaciudadana.pdf>

Disponibilidad (las condiciones sociales): Las condiciones sociales de una ciudad crean condiciones para el aumento o disminución de homicidios. La coexistencia de pobreza extrema y riqueza, el desempleo juvenil, la ausencia de oportunidades laborales y de educación pueden aumentar la disponibilidad de los jóvenes para actividades ilegales. La ausencia de un sistema educativo que forme éticamente a la población y la existencia de hogares precarios, con altas tasas de violencia y baja capacidad de formación moral favorecen el aumento de la delincuencia. Los factores sociales que pueden influir sobre el delito o la violencia tienen en general un impacto muy remoto en el tiempo.

Oportunidad (las retribuciones del delito): Las condiciones sociales no producen **per se** aumentos en la delincuencia y la violencia. El delito resulta atractivo para grupos amplios solamente si existen oportunidades elevadas de beneficio para los delincuentes: si el robo, la extorsión, el chantaje, tienen resultados porque hay una preexistencia de recursos que los hace productivos.

El control social: La existencia de una población con condiciones que favorezcan el delito y de oportunidades y ventajas para los delincuentes no es tampoco suficiente. En las sociedades existen mecanismos de control para evitar que esas posibilidades de delito se actualicen. De acuerdo con la conceptualización de la cultura ciudadana, estas barreras, que actúan con diferente fuerza para diferentes individuos y grupos sociales, incluyen las barreras éticas (la convicción individual de que cometer delitos es inaceptable), las barreras culturales (la existencia de valores sociales que se expresan en el rechazo al delito y la censura a los que violan la norma) y la ley (la obediencia de la ley). En cada uno de estos niveles la aceptación de la norma ética, cultural o legal puede estar motivada por consideraciones egoístas o altruistas: el temor al castigo, la censura social o el castigo legal, por una parte, o la valoración de la conveniencia para todos de la aceptación de la norma, la existencia de una sociedad que convive en paz y la consideración de las ventajas para la sociedad de la obediencia de la ley.

Sobre esta base, puede ocurrir que en una sociedad existan situaciones sociales de gran injusticia, pero que no producen altas tasas de homicidio porque no hay oportunidades para el delito o porque la población ha interiorizado normas religiosas o de ética laica que hacen difícil el homicidio. O puede ocurrir que simultáneamente se presenten condiciones favorables en todos los niveles señalados. Puede plantearse la hipótesis de que en Bogotá se produjeron, entre 1970 y 1993, en los diferentes niveles, cambios que favorecieron el homicidio:

1. Las condiciones sociales de la ciudad, aunque mejoraron durante la segunda mitad del siglo XX para el conjunto de la población, crearon grupos que crecieron en la pobreza y la incertidumbre, con altas tasas de desempleo para los jóvenes. Los barrios de invasión de los años sesenta y setenta pudieron ser caldo de cultivo para la formación de bandas juveniles y el surgimiento de estrategias de supervivencia vinculadas al delito.
2. Bogotá es la región más rica de Colombia. Allí se acumula buena parte de la riqueza del país y se mueve buena parte del dinero. En todos los niveles existe población que puede ser sometida al atraco, la extorsión, el robo de vehículos o apartamentos. El auge del narcotráfico en los ochenta alimentó el contrabando y otros negocios ilegales, en los que se mueven grandes sumas por fuera de los mecanismos regulados y vigilados.

3. El proceso cultural del país debilitó el cumplimiento de las normas. El peso de la iglesia para regular éticamente la vida personal se debilitó a partir de los años sesentas; la censura social de actividades como el contrabando, la ocupación del espacio público, el logro de ventajas individuales por mecanismos de atajo, el uso individual de bienes públicos, la evasión de impuestos, el soborno, el ocultamiento de información al Estado se redujo substancialmente, mientras se censuraba dar información a las autoridades. Creció la tolerancia al narcotráfico, cuyos efectos dañinos locales se minimizaban: no era problema nuestro. La violencia rural y la migración acelerada a ambientes urbanos desordenados contribuyeron al debilitamiento de las barreras éticas, culturales y legales. La magnitud en la expansión de la delincuencia debilitó la capacidad de sanción legal del delito: la existencia de delincuentes exitosos convirtió la riqueza fácil en modelo social atractivo. Las instituciones públicas aparecían como corruptas o incapaces de enfrentar los desafíos de la delincuencia. El papel de la policía, como entidad preventiva del delito mediante el ejercicio de la vigilancia, y como mecanismo de apoyo al proceso de sanción judicial, se hizo más débil. La justicia fue desbordada y resultó incapaz de imponer el castigo a los homicidas.

Este modelo debe suponer que el peso de los diferentes factores sobre cada persona es diferente. En relación con el tema de la cultura ciudadana, por ejemplo, mientras que una proporción alta de ciudadanos puede aceptar pagar un soborno a un agente de tránsito, comprar productos de contrabando o eludir impuestos engañando al Estado, la prohibición de dar muerte a otro es obedecida, por razones éticas, por la gran mayoría de la población. Este rechazo puede estar modulado por situaciones concretas: por ejemplo, muchos ciudadanos pueden considerar aceptable que otro mate ante las llamadas ofensas al honor sexual, aunque ellos mismos no estén dispuestos a hacerlo. Sólo un grupo muy pequeño de personas es capaz de cometer un homicidio premeditado o calculado con el fin de obtener determinados resultados. Un grupo mayor puede cometer homicidios en circunstancias excepcionales: bajo el influjo del alcohol, en un arranque de "ira e intenso dolor", para vengar una ofensa grave a la familia. Otro grupo aún mayor puede ser capaz de cometer un homicidio en el caso de defensa de la propia vida ante un peligro inminente. La encuesta de cultura ciudadana da algunas pistas en relación con la magnitud de estos grupos.

El modelo de cultura ciudadana supone que la coherencia en el rechazo a la violación de la norma y el refuerzo de los valores éticos, culturales y legales tiene un impacto decisivo en la reducción de los homicidios. La aceptación de la violación de la ley en casos menores facilita la aceptación de la violación más grave; el rechazo al "sapo" que denuncia el robo de un teléfono público se extiende al rechazo al "sapo" que ayuda a capturar un homicida. Los delincuentes que podríamos llamar dedicados, los que convierten el homicidio en una operación indiferente que se añade al delito incluso sin justificación instrumental (como cuando se acompaña el robo de un vehículo, sistemáticamente, con el asesinato del propietario, aunque no tenga posibilidades de venganza o denuncia eficiente) o en una gran desproporción entre el beneficio esperado y el mal causado (como cuando se asesinan jóvenes para obtener pequeñas ventajas en el oficio militar), han llegado a esta posición de indiferencia a los controles éticos,

culturales y legales a través de procesos culturales lentos, muchas veces graduales, que se apoyan en el rechazo a estos controles en condiciones menos extremas. Frenar la delincuencia menor ayuda a frenar la delincuencia más grave; frenar la delincuencia patrimonial de gran impacto (contrabando, tráfico en bienes robados, robo de vehículos, secuestro) frena los homicidios.

Por último, un modelo como este debe siempre reconocer la estrecha interrelación entre los diferentes niveles, cuya separación analítica no corresponde a una separación en el cuerpo social. En efecto, la interiorización de valores éticos, por ejemplo, no es independiente del contexto cultural ni del cumplimiento de las normas sociales. La enseñanza escolar de la moral y la cívica pierde eficacia si la información social muestra el éxito del uso de la violencia o el recurso permanente a la fuerza armada. La capacidad de hacer cumplir la ley, sancionando a los homicidas, por ejemplo, tiene impacto en todos los sectores. Pone bajo custodia a personas que tienen mayores probabilidades de cometer nuevos delitos y trata de rehabilitarlos para prevenir el delito futuro; genera un efecto disuasivo sobre los ciudadanos, por la consideración egoísta de los costos de la sanción. Al sancionar a los culpables, ofrece una retribución moral a los deudos de la víctima, con lo cual reduce los incentivos a la venganza. Al ofrecer la imagen de una sociedad en la cual los valores de la justicia se cumplen, fortalece los elementos con base en los cuales se realizan los procesos sociales de interiorización de normas éticas y culturales de respeto a los demás.

Estrategias de intervención

Con un modelo como el señalado, las posibilidades de intervención son muy variadas, y ninguna organización pública podría asumirlas todas. Es preciso escoger a cuáles dar prioridad, de acuerdo con hipótesis sobre la eficacia de diversas alternativas y combinaciones. Esquemáticamente vale la pena señalar lo siguiente:

Cambio en las condiciones sociales: Dada la relación muy compleja entre condiciones sociales y homicidio, no es fácil diseñar políticas realistas y concretas en este campo. Es evidente que la reducción de la pobreza o la desigualdad social puede, en un plazo muy largo, influir sobre los niveles de homicidio, pero no es razonable enfrentar una situación de alto homicidio actual con medidas muy complejas, de aplicación improbable, y de impacto muy remoto: el argumento sobre las condiciones sociales del delito tiende más bien a usarse para desvalorizar las estrategias más operativas y de eficacia más inmediata. Sin embargo, hay algunas áreas en las que las intervenciones sobre el contexto social pueden tener impacto más directo: los programas para aumentar oportunidades educativas, de empleo y recreación para jóvenes de sectores vulnerables, por ejemplo.

Cambio en las oportunidades del delito: Son muchas las medidas razonables orientadas a disminuir las posibilidades del delito, buscando reducir sus ventajas. Entre estas están las que aumentan el control de las armas personales¹¹, la

¹¹ Sobre la lógica del control de armas, ver: Melo, Jorge Orlando, *Algunas consideraciones sobre el control a las armas personales, sus antecedentes históricos y sus efectos*, Bogotá, 1995, en www.jorgeorlandomelo.com/armas.htm

vigilancia a los organismos privados de seguridad, las que buscan reducir el consumo de alcohol (hora zanahoria). Otras medidas pertinentes son las que mejoran las condiciones de protección de los bienes susceptibles de robo: la generalización de alarmas para los automóviles, la mejora en los sistemas de movilización de efectivo, el control de la matrícula de vehículos. Otras mejoran la vigilancia en la ciudad, mediante un uso de la policía más ajustado a los mapas de riesgos existentes y a los análisis de epidemiología del homicidio o las lesiones personales, o mediante una atención más fuerte a los delitos que alimentan los grupos delincuenciales más habituales: una vigilancia de las zonas de venta de bienes robados, zonas de contrabando, etc.

Mecanismos de control social: Las medidas de refuerzo en los mecanismos de control de los ciudadanos (autocontrol, control cultural, control legal) constituyen el eje central directo de la política de prevención y represión del homicidio. Una visión estrecha había tendido a aislar la represión del homicidio (función de la policía y la justicia) de los demás aspectos: se esperaba que el simple aumento en la eficacia de estas instituciones, expresado en un número mayor de capturas y sanciones, produciría resultados preventivos hacia adelante. La conceptualización de la cultura ciudadana, con su visión integral de los elementos éticos, culturales y legales, permite ver claramente la relación entre estos elementos y la dificultad de encontrar políticas eficaces fragmentadas. En efecto, sin una actitud de cooperación de la ciudadanía, que depende en gran parte de su rechazo cultural al homicidio y sus justificaciones, la acción policial y judicial se realiza en un vacío que conduce a su ineficiencia. Y en forma correlativa, el aumento en el autocontrol ético o en el rechazo social al homicidio puede tener un efecto muy marginal si no se acompaña de una acción más eficaz de la policía, orientada a restringir la acción de los grupos delincuenciales habituales o constituidos, sobre los cuales puede tener una influencia muy tenue el esfuerzo de promoción de valores ciudadanos. Medidas como la hora zanahoria o muchas campañas de desarme fueron planeadas en Bogotá en forma que modificarán al mismo tiempo las oportunidades y tentaciones del delito y los valores culturales asociados, buscando reforzar los mecanismos sociales de control del homicidio, la irresponsabilidad al conducir vehículos en estado de ebriedad, la valoración del recurso a las armas entre los niños y los adolescentes.

Tipologías: Finalmente, el modelo debe tener en cuenta, con base en estudios cada vez más detallados, la tipología del homicidio. En efecto, después de un aumento brusco de las tasas de homicidio como el que se produjo entre 1984 y 1993, es probable que haya aumentado en forma alta el número de homicidios no premeditados ni instrumentales¹². En esas condiciones, el impacto de medidas

¹² Las estadísticas no permiten determinar en forma confiable los motivos de los homicidios. En la gran mayoría de los casos estos aparecen como desconocidos. En el año 2008 Medicina Legal clasifica por sus motivos sólo el 27,1% de los homicidios, y de ellos el 53% son atribuidos a violencia impulsiva o familiar. (INML, Revista *Forensis*, Bogotá, 2009). Sin embargo, es razonable suponer que entre los homicidios cuyos motivos se desconocen haya una mayor proporción de homicidios premeditados cometidos por delincuentes profesionales. Puede también suponerse que cuando aumentan los homicidios rápidamente, la proporción de aquellos cometidos por delincuentes habituales

como el desarme o la promoción de valores culturales reforzaba eficazmente otros elementos en la lucha contra el homicidio. Hoy, cuando la proporción de homicidios se ha reducido a una cuarta parte de lo que era en 1993, es probable que haya cambiado la proporción entre los diversos tipos, y no sería extraño que se estuviera enfrentando una situación en la que una gran parte de los homicidios tiene que ver con otros procesos delictivos de toda clase. Es decir, que se hubiera tenido éxito en hacer que la mayoría de la población ejerza un control mayor sobre sí misma, de modo que lo que queda es ante todo el control de los grupos para los cuales las ventajas calculables del delito son elevadas. Si esta es la situación, el impacto de las políticas de cultura ciudadana seguirá siendo importante para mantener lo obtenido, para dificultar el ingreso de nuevos reclutas al mundo de los homicidas y para reforzar la colaboración, que todavía es insuficiente, de la ciudadanía en las medidas de prevención y represión del homicidio, pero será necesario buscar mecanismos cada vez más afinados para combatir una delincuencia organizada preexistente.

La estrategia de cultura ciudadana y los homicidios

La aplicación del concepto de cultura ciudadana al homicidio llevó a un abanico amplio de políticas específicas que se pusieron en práctica a partir de 1995¹³. Estas políticas se basaban en la idea de que para lograr el cumplimiento de las normas, legales o de otro orden, debe haber coherencia entre las actitudes morales individuales, los elementos de sanción social y la norma legal. La discrepancia o incongruencia entre ética, costumbre y ley reduce las posibilidades de cumplimiento de la ley y la eficacia misma de los instrumentos de control legal. Si el homicidio está prohibido, pero en la vida real muchos conflictos se resuelven por un camino violento, y este hecho cuenta con la aprobación de muchos ciudadanos o grupos de ciudadanos, la probabilidad de que la población se autoregule disminuye, así como la probabilidad de que coopere con las autoridades para cumplir las normas legales o sancionar a los que las incumplen. Sin duda alguna, la situación real de Bogotá a comienzos de los noventa mostraba muchos elementos de desajuste entre las normas legales y los valores sociales e individuales. El efecto disuasivo y preventivo de la ley, que confía en que los ciudadanos, si su conciencia no los regula, calculen racionalmente el

crece proporcionalmente más que la de los casos más impulsivos. Sin embargo, una separación tajante es irrealista, en la medida en que la mayor disponibilidad de delincuentes facilita a los ciudadanos sin experiencia delictiva grave adquirir armas, contratar la ejecución de venganzas, etc., mientras que un clima de impunidad legal, tolerancia social a la violencia y al porte de armas, convierte acciones delictivas que usualmente se ejecutan sin violencia en ocasiones para el homicidio, incluso entre los mismos delincuentes.

¹³ Ver una descripción de estas políticas en: Acero Velásquez, Hugo, *Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana*, Bogotá, [2004?], en:

<http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD%20Libro%20Seguridad%20Urbana%20y%20Polic%C3%ADa%20en%20Colombia%20Cap%203%20Hugo%20Acero.pdf>

riesgo de ser sancionados, se había reducido al mínimo por los elevados niveles de impunidad. (El riesgo mayor del homicida era la venganza de los deudos de la víctima). Del mismo modo, el recargo en las tareas de la policía, enfrentada a prioridades como la lucha contra el narcotráfico, la protección de políticos y personas en riesgo, disminuía su disponibilidad para las tareas básicas de vigilancia preventiva y apoyo a los ciudadanos. Un análisis similar puede hacerse con relación a la justicia.

En estas condiciones, el intento de dar énfasis especial a los programas que reconstruyeran la cultura de rechazo a la violencia resultaba oportuno. Un enfoque similar, por otra parte, abría el camino para atacar muchos de los factores en apariencia menores que podían crear un contexto favorable a la violencia. Aunque no sea fácil establecer una relación directa entre unos hechos y otros, el modelo teórico planteaba en forma razonable que todo lo que reforzara el respeto voluntario a la ley, así fuera en casos menores, mejoraba las perspectivas de cumplimiento en casos más graves. Mejorar la convivencia en las escuelas, en los barrios, promover la solución pacífica de conflictos entre vecinos, insistir en una pedagogía del diálogo, impulsar la tolerancia hacia los grupos discriminados por cualquier razón, atacar el machismo que justificaba la violencia hacia las mujeres, podía afectar directamente una proporción minoritaria de homicidios, pero creaba condiciones para un proceso gradual y de largo plazo de retorno a una cultura de la legalidad. En casos como la violencia intrafamiliar, su reducción no solo ataca un delito actual y un factor de conflicto inmediato, sino el efecto de largo plazo de educar muchos jóvenes en condiciones de violencia.

Además, el aumento en el cumplimiento de las normas y regulaciones urbanas y sociales en forma voluntaria, por convencimiento individual, aceptación de la ley, temor al rechazo social, etc., puede permitir concentrar los esfuerzos represivos en los delitos de mayor impacto social. Si los ciudadanos cumplen las normas de tránsito voluntariamente, si no entran en peleas e insultos por conflictos menores, la presión para poner un policía en cada esquina como único medio de mantener el orden se reduce, y la capacidad de la policía –y de la justicia- de concentrarse en el homicidio y los delitos mayores (secuestro, robo de vehículos) y en los grupos de delincuentes profesionales aumenta.

A su vez, un refuerzo de los valores éticos y del rechazo social al delito podía ayudar a superar una cultura en la que tendía a verse como valioso el rechazo a cooperar con las autoridades, descalificado en el lenguaje popular con la condena a los “sapos”. En una cultura que rechaza el homicidio y el recurso a las armas, los delincuentes dejan de tener un espacio favorable a su acción y aumentan las dificultades para ella: tropiezan con el rechazo cultural, pero este rechazo cultural tiene además consecuencias prácticas. Puede conducir, excepcionalmente, a que el delincuente revalúe su acción, pero normalmente hace que deba contar con mayores costos y menores probabilidades de éxito.

Otra serie de medidas trató de afectar algunos elementos de la vida social que aumentaban los riesgos de homicidio. Una proporción importante de los casos mortales, en una ciudad en la que había aumentado aceleradamente el número de ciudadanos armados, provenían de situaciones inesperadas: no eran acciones premeditadas e instrumentales, sino el resultado imprevisto de diversos tipos de conflicto. La combinación de alcohol y armamento creaba condiciones que favorecían el incumplimiento de las normas y el recurso a la violencia. La hora

zanahoria y las diversas campañas de desarme, la renovación y el mejoramiento del espacio público en zonas críticas, son los ejemplos más visibles de estos mecanismos, que incluyeron muchos más.¹⁴

Estas políticas partían de la necesidad de subrayar la idea de que la seguridad no es simplemente un servicio prestado por el Estado, sino un bien público que depende en gran parte de la conducta de los ciudadanos.

Las políticas de cultura ciudadana, por supuesto, se apoyan en los esfuerzos por utilizar en forma eficaz los recursos directos para lograr la obediencia de la ley y los complementan. Sin duda, entre 1995 y la actualidad, ha habido avances importantes en la calidad del trabajo policial. A comienzos de los noventa los niveles de descrédito de la policía eran elevados, y una serie de escándalos llevó a la creación de una comisión para su reforma y al establecimiento del Comisionado para la Policía. Las alcaldías de Cali y Bogotá asumieron con claridad, a mediados de los noventa, la función legal, frecuentemente olvidada, del alcalde como jefe de policía local. Esto llevó, mediante una multitud de programas y acciones que no es preciso mencionar aquí, pero que incluían una mejor capacitación de la policía y el establecimiento del Consejo Distrital de Seguridad, así como de los Consejos Locales de Seguridad, a una coordinación mayor, a un mejoramiento en el respeto de los derechos de los ciudadanos y en general a una recuperación gradual de la confianza de los ciudadanos en la policía. La creación de la Policía Comunitaria en 1999, más cercana en su gestión al ciudadano, era coherente con la visión ciudadana de la seguridad. A esto se añadió, siguiendo el ejemplo de Cali, el establecimiento de un sistema unificado de información sobre violencia y delincuencia que permitió una planeación mejor de las acciones de la administración municipal y que se complementaron con investigaciones académicas relevantes. El mejoramiento de la acción policial, el apoyo presupuestal a su acción, la creación de la Unidad Permanente de Justicia y los mejoramientos del sistema carcelario, etc., contribuyeron a que simultáneamente con el mejoramiento de la cultura ciudadana, la policía cumplieran mejor sus funciones de prevención, vigilancia y sanción, planeara sus acciones con base en un análisis más adecuado de la tipología del homicidio y en general lograra mejores resultados en sus actividades contra los grupos de delincuentes, lo que a su vez contribuyó a mejorar la acción judicial¹⁵.

Los impactos de la estrategia

La estrategia de Bogotá parece haber tenido, prima facie, un éxito notable. En Medellín los homicidios tuvieron una caída fuerte entre 1991 y 1996, pero el proceso se detuvo pronto. Probablemente la razón fundamental de esta caída estuvo en la desarticulación del cartel de la droga, apoyada por las políticas

¹⁴ Según Llorente, María Victoria; Escobedo, Rodolfo; Echandía, Camilo; y Rubio, Mauricio, *Violencia homicida en Bogotá: más que intolerancia*, Documentos CEDE - Universidad de los Andes, Bogotá, 2001, p. 20, hasta el 8% de la reducción de homicidios entre 1995 y 2001 sería atribuible a la hora zanahoria, y hasta el 14% de la reducción entre 1995 y 1998 sería atribuible al mejor control de armas de fuego.

¹⁵ La información sobre la acción judicial en relación con los homicidios de Bogotá es muy escasa y no se encontró información precisa al respecto.

sociales ya mencionadas, pero la falta de continuidad en las políticas sociales orientadas a los grupos en riesgo y en el esfuerzo por promover una cultura democrática y participativa en los temas de seguridad permitió que la tendencia se reversara. En efecto, a partir de 1996 se dio nuevamente énfasis en la ciudad a una política que tendía a reducir la acción pública a la pura acción represiva policial y judicial. En Cali el homicidio siguió aumentando hasta 1994: la acción pública probablemente resultaba de escaso impacto inmediato en una ciudad en la que, por el bajo perfil público de sus protagonistas, las estructuras de los carteles locales se mantuvieron relativamente firmes hasta 1996. En Cali los homicidios bajaron entre 1994 y 1997, y en Medellín volvieron a disminuir en 1997, pero a partir de 1998 las dos ciudades siguieron la tendencia nacional y aumentaron sus niveles en forma significativa.

Frente a estos dos ejemplos, las estadísticas de Bogotá muestran una notable continuidad en el proceso de reducción de homicidios a partir de 1993, el año más crítico. A partir de 1998 fue la única ciudad grande en la que continuó una caída significativa de los homicidios, mientras que el conjunto del país, y ciudades como Cali y Medellín, mostraban nuevos aumentos. Esto desvirtúa la presunción inexacta de que las tasas de homicidio de Bogotá han estado influidas sobre todo por la tasa nacional: el hecho es que el comportamiento del homicidio en Bogotá se desenganchó de las tendencias nacionales, sobre todo a partir de 1998, pero siempre se comportó con bastante independencia de la tasa nacional. Este desenganche se comprueba cuando se advierte que en 1993 la tasa de homicidios de Bogotá equivalía a 1,08 veces la tasa nacional, y solamente a 0,42 veces en 2002.

Esta caída redujo las tasas a la mitad para 1998, en cinco años, y a la cuarta parte en 2006, después de otros ocho años. Entre 1993 y 2006 la tasa de homicidios en Bogotá bajó de 80,9 a 19,8. En el mismo período la participación de homicidios de Bogotá en el total nacional bajó del 15,5 al 7,9%- e incluso había sido del 6,6% en 2002.

Es posible que entre 1993 y 1996 la caída en las cifras de Bogotá estuviera en alguna medida influida por la coyuntura general del país, que frenó en alguna medida la acción violenta de los carteles de la droga, aunque la tipología de la delincuencia de Bogotá hace pensar que la parte relacionada con la operación del cartel de Medellín o con fenómenos guerrilleros era menor que en la capital antioqueña. Pero lo que resultaría inexplicable a la luz de las tendencias nacionales fue la continuidad en la tendencia decreciente de Bogotá y su relativa solidez, incluso en momentos en los que la tasa nacional se movió en una dirección contraria. En efecto, en todos los años entre 1993 y 2007 hubo disminución en la tasa, con excepción de un leve incremento en 2005, mientras que en Colombia y en otras ciudades, incluyendo Medellín y Cali, hubo aumentos entre 1998 y 2002.

Mirando el comportamiento de la tasa en las diferentes alcaldías (lo que no equivale a atribuir a las políticas de los alcaldes el resultado total, pues las políticas bogotanas han tenido una relativa continuidad, y eso es parte grande de su virtud), entre 1995 y 1998 (tres años), la caída total fue de 31,2; entre 1998 y 2000 fue de 25,9; entre 2001 y 2003 fue de 36,8 y entre 2003 y 2007 (cuatro años) de 17,4, en parte por el inesperado ascenso de 2005. Contra la idea común, las tasas de disminución no se hicieron más rígidas a medida que

disminuía el nivel de homicidios, pues fueron más altas entre 2001 y 2003 que en los años anteriores, cuando la tasa de origen era más alta, y el año con la caída más fuerte fue 2006, cuando la tasa cayó en un 19%. En efecto, el hecho de que se cometan menos crímenes no tiene por qué hacer menos probable que se reduzca más su número. Por el contrario, la disminución del homicidio puede tener efectos de auto refuerzo y generar un círculo virtuoso: disminuye el esfuerzo policial y judicial relativo y por lo tanto, al enfrentar menos casos, es de presumir que aumente la eficacia de la policía y la justicia, mejora su capacidad de vigilancia e investigación, se refuerza el efecto disuasivo del castigo legal, baja el número de incidentes que pueden generar venganza y se pueden consolidar, ante el éxito reconocido por la población, las actitudes de cultura ciudadana que influyen sobre la violencia: una mayor cooperación con las autoridades, un rechazo social mayor a las conductas menos frecuentes de amenaza a la vida, una mayor confianza en el cumplimiento ajeno de la ley, entre otros mecanismos.

La encuesta de cultura ciudadana y los homicidios

La encuesta de cultura ciudadana de 2008 permite determinar algunos aspectos pertinentes de la cultura ciudadana en Bogotá.

Predomina la visión de la ciudad como insegura: el 49% la califica con 1 y 2 en un rango que se extiende de uno a cinco, mientras que sólo el 9,4 le asigna las calificaciones de 4 y 5 (segura y muy segura). El resto, 40,9%, le asigna una calificación intermedia de 3. En general, la población bogotana considera a su ciudad más insegura de lo que considera a la suya la población de otras ciudades con niveles mayores de homicidio, aunque las de Cali y Barranquilla dan a sus ciudades una calificación cercana a la de Bogotá. Pero ciudades como Pereira y Medellín se ven en forma más optimista por sus pobladores; a Medellín, con una tasa de homicidios de más del doble de la bogotana, el 43,4% de los encuestados la considera segura o muy segura. El 9,4% que considera que Bogotá es segura (calificaciones 4 y 5) atribuye esto en primer lugar a la eficacia de la acción pública; el 45,9% lo atribuyen a la policía, la vigilancia privada y el control sobre el consumo de drogas y el alcohol. La mitad de este grupo (o sea el 4,7% del total), considera que la seguridad proviene de que la gente rechaza los comportamientos indebidos o colabora con las autoridades y los demás ciudadanos). Si tomamos a la gente que califica a la ciudad como insegura o intermedia, y que constituye el 90% de los encuestados, la razón principal para la inseguridad es la delincuencia, común u organizada (59,5%), mientras que el 8,1% considera que los organismos de seguridad no son confiables y el 17,7% la atribuye a la indiferencia de la gente. Como se ve, el número de personas que atribuyen la inseguridad a que los organismos de seguridad no son confiables es de casi tres veces el de aquellos que atribuyen la seguridad a la confianza en la policía, y quienes piensan que el consumo de drogas es responsable de la inseguridad son al menos 10 veces los que consideran que este consumo está controlado.

La visión que los ciudadanos tienen de las instituciones es intermedia: el 59% confía en el ejército (mucho o muchísimo) y el 40,9% no (poco o nada); el 42,5% confía en la policía y el 57,4 no. Si estas cifras pueden parecer bajas, apenas el

23,7% confía en los jueces. Tampoco confían en la gente, ni en los sacerdotes o las instituciones religiosas, aunque sí en la Iglesia y los maestros, que superan el 50% de respuestas positivas. Como se ve, pues, los niveles de confianza de la población bogotana aparecen a primera vista muy débiles.

Sin embargo, esto no los lleva a menospreciar la ciudad: la inmensa mayoría (prácticamente las tres cuartas partes) se sienten orgullosos de esta ciudad insegura, en la que los políticos y funcionarios públicos son corruptos (el 82% considera que la mayoría de los funcionarios lo son), la mayoría de la población es corrupta (54% lo cree así) y ni los jueces ni la policía son confiables. Probablemente esta incongruencia aparente tiene que ver con la valoración de las relaciones más cercanas y concretas, que se consideran positivamente: mientras que las respuestas de confianza en la gente son apenas del 40%, los que expresan valoración similar de confianza en la familia son el 85%, en los amigos el 61,1%, en los vecinos el 59,4%, en los compañeros de estudio el 58,4%: la desconfianza se dirige hacia imágenes abstractas y remotas.

Probablemente esta valoración de los lazos concretos e inmediatos explica que a pesar de que la inmensa mayoría considera insegura la ciudad y no confía en las instituciones, tampoco es partidaria de recurrir a la defensa armada privada. En efecto, en 2001 el 26% de los ciudadanos consideraba que era conveniente tener un arma para defenderse, lo que quiere decir que casi las dos terceras partes de la población rechazaban la idea de la defensa individual frente a la inseguridad. Esta proporción se redujo al 10% en 2003, subió al 16,9% en 2005 y al 15,5% en 2008. En este último año el 80,5% están en desacuerdo con este argumento. El rechazo es mayor entre las mujeres que entre los hombres, es muy similar en los diversos estratos y aumenta con el nivel educativo. La aceptación del arma privada es algo mayor en Bogotá que en Medellín pero inferior a Cali, Santa Marta, Barranquilla o México.

Entrando en motivos concretos, las proporciones de la población que justifican el recurso a la violencia (sin que se precise hasta dónde puede llegar esta violencia) para resolver determinados conflictos es del 3,7 para cobrar una deuda, el 4,6 para defender las convicciones religiosas, el 4,9% para lograr beneficios económicos, el 5,1% para lograr los objetivos propios, el 13,5% para responder ofensas al honor, el 16% cuando es la "única" forma de luchar contra una ley o un régimen injusto, el 23,4% para ayudar a la familia (lo que refuerza la sensación de que predomina la consideración de los lazos concretos sobre las formas más abstractas de la ciudadanía). Y mientras sólo el 14% justifica la violencia para defender a otro de una agresión, el 21,7% la acepta para defender los bienes propios y el 53% la justifica en los casos de defensa propia. El nivel de respuestas que justifican la violencia para defender los bienes es coherente con la aceptación de dar una golpiza a los ladrones capturados, que es aprobada por el 29,1% de los encuestados, mientras que un 7% encuentra incluso justificado matar a los delincuentes (aunque probablemente la respuesta varíe si se especifica el tipo de delincuente: seguramente mucho menor para un delincuente culpable de estafa o soborno y muchísimo más alta para quienes sean acusados de violar o asesinar menores). Estas son cifras que no son muy diferentes a las de otras ciudades latinoamericanas en las que se ha aplicado la encuesta, como Barranquilla, México o Belo Horizonte, aunque existen algunas diferencias menores que vale la pena analizar.

Las respuestas no son muy sorprendentes: corresponden a una sociedad que ha experimentado niveles altos de violencia y todavía se siente bajo el asedio de una delincuencia que la autoridad no logra controlar y en la que se contraponen una visión muy positiva de los propios valores con una imagen negativa de los valores de los demás.

La encuesta hace además algunas preguntas sobre el nivel de victimización de los habitantes. El 28,1 % afirmaron haber sido víctimas de un delito en el año anterior. Los delitos más frecuentes son el atraco, sufrido por el 16,7% de los encuestados, el robo en la vivienda (4,7%), la agresión física (4,2%), la estafa (3,6%) el robo en un local comercial (3,0%). 2% de los habitantes de la ciudad reportan el robo de su automóvil, lo que sin duda es exagerado: equivale a 94.376 incidentes, cuando el número de robos es cercano a 4.000. Igualmente dudosas son las cifras sobre secuestro.

Propuestas de consolidación

Con base en la experiencia positiva que ha vivido Bogotá en reducción de la violencia homicida en los últimos 15 años, y teniendo en cuenta las actitudes que se perciben en la encuesta, pueden señalarse algunas estrategias que parecen convenientes. En general, la continuidad en las políticas de estos años tiene mucho que ver con su éxito relativo, y por lo tanto la recomendación más general es continuar en la misma dirección, pero haciendo ajustes menores en algunos puntos pertinentes y retomando algunos de los aspectos abandonados de la política de cultura ciudadana.

1. El enfoque de Cultura Ciudadana implica una perspectiva en la que la ciudadanía se convierte en agente participativo en los procesos de reducción de violencia. Esto lleva a la conveniencia de ampliar la calidad y disponibilidad de la información sobre los homicidios. En particular se recomienda:
 - a. Promover las investigaciones que ayuden a precisar la tipología de los homicidios, para orientar cada vez con mayor precisión la acción pública. En especial, son importantes las investigaciones que ayuden a identificar los grupos de riesgo y a conocer las conductas y procesos que llevan a la delincuencia, la violencia en las escuelas, la cultura de las bandas violentas.
 - b. Publicar y mantener publicadas las estadísticas sobre homicidios, tanto en forma resumida como en formatos que permitan dar un detalle elevado de información pertinente y permitan a los diversos estudiosos, universidades, analistas, manejar todos los aspectos de la epidemiología y la tipología del homicidio en la ciudad (lugares, horas, tipos de arma, datos sobre la víctima, intoxicación, etc.) Además, dar información sobre el castigo del homicidio: gestionar información que indique cuántas personas son acusadas por homicidio en la ciudad, cuántas son condenadas, cuántas están presas por homicidios cometidos en la ciudad. Frente al indicador de muertes es importante tener un indicador de resultados en la

aplicación de justicia y la restauración moral del derecho de las víctimas.

- c. Devolverle el rostro a las víctimas. En los últimos años los medios de comunicación han reducido hasta niveles ínfimos la información sobre las víctimas de homicidio en la ciudad. Esto genera falsa confianza, disminuye la reacción de solidaridad de la ciudad con las víctimas y el refuerzo de actitudes de control social, bloquea la aparición de información útil para las investigaciones, provenientes de espectadores casuales o de amigos y conocidos de la víctima, etc. Con niveles como los actuales, de unos cuatro homicidios promedio por día, debía darse a conocer toda la información razonable sobre ellos, hacer visible la vida que se ha perdido, sus estudios, sus gustos, su historia personal y quizás abrirse una página web con el nombre, el rostro y la vida de todos los que no debieron morir.
2. Mejoramiento y ampliación de la acción policial. Aunque la reducción dramática de la violencia en Bogotá se logró sin un aumento considerable en el número de policías en la ciudad, todos los analistas están de acuerdo en que este número es insuficiente. Son muchas las deficiencias identificables en la presencia de la policía, las tareas que no logra realizar por las limitaciones en su personal. Por otra parte, sería importante reducir los elementos de control militar de la vida ciudadana, reemplazar a los destacamentos militares que realizan tareas que corresponden a la policía. La fragmentación de las funciones de vigilancia limita la capacidad de coordinación y reduce la disponibilidad de la ciudadanía para establecer una relación de cooperación con las autoridades. Los ciudadanos deben saber que, para asuntos de seguridad ciudadana, deben acudir es a la policía, más cercana en su lógica de acción a visiones civiles del orden público.
3. Refuerzo, consolidación y continuidad de los programas existentes, variados y amplios, de apoyo a jóvenes, en educación, empleo, participación en actividades de auxiliares cívicos, estímulo a conformación de grupos culturales, deportivos y otras alternativas a la conformación de bandas violentas como formas de afirmación de los adolescentes.
4. Continuación de las campañas de cultura ciudadana relacionadas directamente con el homicidio como las de desarme, solución dialogada de conflictos y gestos sociales de rechazo a los homicidios y de solidaridad con víctimas como las de los falsos positivos o los conductores de trasteos asesinados recientemente.