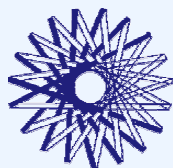


# EL CRIMEN Y EL GOBIERNO DE LA CIUDAD

Hacia un enfoque integrado del desarrollo:



**centro lindavista**  
centro de investigación,  
información y apoyo a la cultura, a.c.

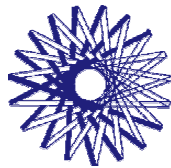
*Serie*

**RESPUESTAS PARA LA PAZ**



# El Crimen y el Gobierno de la Ciudad

Hacia un enfoque integrado del desarrollo:  
Ética, Violencia y Seguridad Ciudadana



**centro lindavista**  
centro de investigación,  
información y apoyo a la cultura, a.c.

*Serie*

**RESPUESTAS PARA LA PAZ**

## **Crimen y Gobierno de la Ciudad**

© Centro de Investigación, Información

y Apoyo a la Cultura, A.C.

Insurgentes Nte. # 1579

Col. Tepeyac Insurgentes

07020 México, D.F.

Tels. 5781 93 46 y 5781 59 40

Email: [centrolindavista@centrolindavista.com](mailto:centrolindavista@centrolindavista.com)

Compilación y Edición: Adalberto Saviñón Diez de Sollano

Formación/D.G.: Raymundo Revilla Reyero

Segunda Edición, 2004

ISBN. 968-793-105-1

Reservados todos los derechos

Impreso en México/Printed in Mexico

# Índice

Presentación	7
1. Programa Desarrollo, Seguridad y Paz (DESEPAZ)	9
1.1 Antecedentes	9
1.2 Principios y orientaciones	9
1.2.1 Multicausalidad de la violencia	9
1.2.2 Investigación sistemática y continua	9
1.2.3 Desarrollo y estímulo de la tolerancia y respeto mutuo	10
1.2.4 Paz y sociedad	10
1.2.5 Privilegiar la prevención de la inseguridad y violencia	10
1.2.6 Debe trabajarse en el desarrollo	10
1.3 Objetivos	10
1.3.1 La legitimación de la ley y de las fuerzas del orden	11
1.3.2 La movilización comunitaria	11
1.3.3 Institucionalización de ciudadanías fragmentarias	11
1.3.4 Creación de identidades éticas	11
1.4 Proyectos de DESEPAZ	12
1.5 Promoción del Desarrollo Social en Sectores Críticos y de alto riesgo	12
2. Epidemiología de la Violencia, el caso de Cali, Colombia	15
2.1 La Epidemiología Aplicada a la violencia	15
2.2 Definición de violencia y su importancia en la región de las América	17
2.3 Análisis Epidemiológico de la Violencia Colombiana	18

2.4 El Programa DESEPAZ, un esfuerzo integral para la prevención de la violencia en Cali, Colombia	20
a. Orígenes	20
b. Organización del Programa	21
c. Principios orientadores	21
d. Áreas Estratégicas	22
i Investigación y estudio sistemático de la violencia	22
ii Fortalecimiento institucional del orden ciudadano	23
iii Educación ciudadana y comunicaciones para la paz	26
iv Equidad y desarrollo social	27
e. Algunas políticas específicas	30
i Ley semi-seca	30
ii Prohibición de la portación de armas	31
iii Prevención de accidentes de tránsito	32
iv Impunidad y crimen	32
2.5 Conclusiones y Discusión	33
ANEXOS	36

## **PRESENTACIÓN**

El Centro Lindavista se honra en presentar una síntesis de los aspectos más importantes del ***Coloquio Hacia un enfoque integrado del desarrollo: Ética, Violencia y Seguridad Ciudadana***.

La presente obra recoge las intervenciones relativas al tema El Crimen y el Gobierno de la Ciudad». Anteriormente editamos, Delincuencia y Paz Ciudadana y, en posteriores publicaciones, difundiremos el tema, Economía Política del Crimen.

El coloquio se llevó a cabo en la sede del Banco Interamericano de Desarrollo los días 16 y 17 de febrero de 1996 y forma parte de una serie de encuentros que se iniciaron a comienzos de 1993 con el foro sobre «**Reforma Social y Pobreza**», Seguido en 1994 por un coloquio sobre «**Ética, Economía y la Cuestión Social**» y otro sobre «**Educación, Pobreza y Democracia**» en 1995.

El propósito de estas reuniones ha sido examinar, desde una perspectiva integrada, algunos desafíos críticos que afectan a las sociedades latinoamericanas en la difícil transición en que se encuentran.

El coloquio reflejó la interacción de expertos, políticos, gente del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil y de líderes intelectuales y espirituales.

El Centro Lindavista ha tomado, de las ponencias e intervenciones, algunos de los aspectos que considera más

*Centro Lindavista. Serie Respuestas para la Paz*

importantes para la sociedad mexicana. Los textos completos pueden consultarse en la publicación del BID, «**Hacia un Enfoque Integrado del Desarrollo: Ética, Violencia y Seguridad Ciudadana. Encuentro de Reflexión**».



**1. PROGRAMA DESARROLLO,  
SEGURIDAD Y PAZ (DESEPAZ)**

**Estrategias de la Alcaldía de Cali para enfrentar la  
inseguridad y la violencia.**

**Alberto Concha Eastman**

**1.1 ANTECEDENTES**

La ciudad de Cali ha experimentado en los últimos diez años, un aumento entre la tasa de homicidios de 23 a 90 por 100 000 habitantes, de tal manera que entre el 60% o 70% del presupuesto en Hospitales se destina a hechos relacionados con la violencia.

La alcaldía de Cali desde junio de 1992 puso en marcha un proyecto integral para enfrentar el problema de la violencia denominado «Desarrollo, Seguridad y Paz», (DESEPAZ).

**1.2. PRINCIPIOS Y ORIENTACIONES**

**1.2.1. Multicausalidad de la violencia.** Parece ser la expresión de estilos de vida en grupos específicos, problemas económicos y aumento de grupos delincuenciales organizados, con o sin relación con el narcotráfico. Además la historia sociopolítica se ha caracterizado por el ejercicio de la violencia en la solución de los conflictos.

**1.2.2. Investigación sistemática y continua** sobre las situaciones de violencia orientada a la toma de decisio-

nes. El enfoque es que la violencia es una enfermedad que genera una situación epidemiológica dinámica.

**1.2.3. Desarrollo y estímulo de la tolerancia y respeto mutuo** entre las gentes: deben tener la convicción de que la ética y la libertad son fundamentales para vivir en sociedad.

**1.2.4. Paz y sociedad comunitaria con** responsabilidad, en primer lugar, del gobierno que debe trabajar por la recuperación de la paz.

**1.2.5. Privilegiar la prevención de la inseguridad y violencia** sobre la forma tradicional de tratamiento al crimen. Debe trabajarse en la estructura familiar, el sistema educativo, la conducta de los ciudadanos, el compromiso de la comunidad en asuntos sociales.

**1.2.6.** Independientemente de una asociación causal **debe trabajarse en el desarrollo** y la búsqueda de la igualdad y justicia social.

### **1.3. OBJETIVOS**

- a) **Prevenir y disminuir** violencia y criminalidad.
- b) **Afianzar el control** del orden civil.
- c) **Promover una cultura de tolerancia y respeto.**
- d) **Mejorar la calidad** y funcionamiento del sistema judicial y de la policía metropolitana.
- e) Promover el **compromiso de la comunidad.**
- f) Trabajar por el **desarrollo** y,
- g) Papel de **la policía como garante de derechos.**

La ampliación de la ciudadanía que acentúa los aspectos de socialización en la reducción del delito, pone énfasis en la interiorización de valores que inducen autodisciplina, pero a diferencia de otros enfoques similares, crea compromisos intensos e inmediatos a través de la institucionalización de responsabilidades directas.

Las estrategias reconocen las realidades sociales y culturales de los escenarios en que la delincuencia ha sobrepasado los márgenes convencionales, ya que utilizan las condiciones e incentivos propios de esas situaciones. Cuatro ejemplos:

#### **1.3.1. La legitimación de la Ley y de las fuerzas del orden**

Programas que tienen por objeto reducir la hostilidad de la comunidad hacia las fuerzas que representan el orden.

#### **1.3.2. La movilización comunitaria**

En estos programas intervienen asociaciones civiles externas que movilizan a la comunidad para superar el aislamiento, crean cadenas de solidaridad al interior de las comunidades y mantienen su función de recurso y orientación.

#### **1.3.3. Institucionalización de ciudadanía fragmentarias**

Aparecen organizaciones comunitarias que intentan asumir diversas funciones de gobierno local definiendo normas e instrumentos para la implementación de esas regulaciones. Esta estructura normativa condiciona las actividades criminales dentro del área.

#### **1.3.4. Creación de identidades éticas**

Estas experiencias se especializan en las necesidades de

los jóvenes en cuanto a definir identidades y adoptar modelos, ya sea promoviendo actividades asociativas que orienten la transición de la adolescencia, difundiendo algunos “modelos” no tradicionales, o movilizandolos las bandas juveniles en torno a objetivos éticos.

#### **1.4. PROYECTOS DE DESEPAZ**

- a) Epidemiología de la violencia: dónde y cuándo ocurren los episodios de violencia, personas afectadas, factores o hechos sociales.
- b) Fortalecimiento institucional del orden ciudadano. Se crean consejos de seguridad, se moderniza el sistema judicial y se promueven los derechos humanos.
- c) Educación para la paz y la convivencia, es decir en el manejo civilizado de conflictos.
- d) Estímulo a la participación y solidaridad comunitarias, mejorando las relaciones alcaldía-habitantes.

#### **1.5 PROMOCIÓN DEL DESARROLLO SOCIAL EN SECTORES CRÍTICOS Y DE ALTO RIESGO**

El objeto es lograr que la administración dé un mejor impulso a los proyectos sociales dirigidos a los sectores que son de mayor riesgo por sus condiciones sociales.

- a) Casas de la juventud (actividades recreativas, deportivas, artísticas, culturales y de capacitación).
- b) Educación alternativa.

- c) Atención a áreas de riesgo, mediante desarrollo social.
- d) Atención a grupos guerrilleros que se reintegraron a la vida civil.



## **2. «EPIDEMIOLOGÍA DE LA VIOLENCIA. EL CASO DE CALI, COLOMBIA»**

**Dr. Rodrigo Guerrero \***

### **2.1 LA EPIDEMIOLOGÍA APLICADA A LA VIOLENCIA**

Contrariamente a la creencia general, la epidemiología no es únicamente la ciencia que estudia las enfermedades infecciosas que se presentan de manera más o menos súbita en las poblaciones. La epidemiología es una parte de la medicina que se dedica a estudiar las causas de enfermedades y si bien, en una etapa temprana estuvo centrada en las enfermedades producidas por agentes infecciosos, posteriormente se aplicó a las enfermedades producidas por agentes químicos o del ambiente físico y más recientemente, a aquellas de naturaleza social.

Como toda ciencia la epidemiología tiene un conjunto de reglas y ordenamientos equivalente a lo que en otras áreas se llama el constructo teórico. Quiero revisar muy brevemente algunos de los postulados de la epidemiología, con el fin de ver cómo se pueden aplicar en el caso de la violencia.

Para efectos del estudio de la violencia quizás la contribución más importante de la epidemiología es su concepto de Causa y de Causalidad. En primer término,

la causalidad se interpreta siempre en términos de probabilidad. Esto quiere decir que para que un determinado factor sea considerado causa, basta solamente con que su presencia aumente (o disminuya, si el factor previene) la enfermedad. Dada la ausencia de un factor considerado como causal, la enfermedad puede seguirse presentando, ya que generalmente hay otros factores que producen el mismo efecto o un efecto muy similar. Esta característica llamada multicausalidad, es especialmente aplicable al caso de la violencia, donde una variedad de factores producen un efecto similar y por esta razón no se debe hablar de la causa, sino de los factores que la producen.

Mientras más factores se presenten simultáneamente, mayor la probabilidad de que la enfermedad o el efecto se produzca. Para entender mejor este concepto veamos el ejemplo de la tuberculosis. Existe un factor llamado bacilo tuberculoso, que caracteriza la enfermedad, sin embargo su sola presencia no garantiza que la enfermedad se produzca. De hecho, de la gran mayoría de las personas que se exponen al bacilo sólo unas pocas desarrollan la enfermedad. Para que la tuberculosis se desarrolle se hace necesario, además de la exposición al bacilo, la presencia de otros factores tales como un sistema inmunitario deficiente, desnutrición, y hacinamiento. La epidemiología llama a éstos, Factores de Riesgo.

Aplicando este concepto al caso de la violencia podríamos decir que hay un factor básico, la agresividad, que la caracteriza y que también existen otros factores de riesgo, que permiten o ayudan a que la agresividad se manifieste o produzca efectos más nocivos. Sobre la



agresividad se ha comenzado a conocer mucho recientemente. Desafortunadamente, por el momento estos conocimientos no han llegado todavía a tener consecuencias prácticas y para el control de la violencia podemos únicamente trabajar sobre sus factores de riesgo.

## **2.2 DEFINICIÓN DE VIOLENCIA Y SU IMPORTANCIA EN LA REGIÓN DE LAS AMÉRICAS**

La violencia es un término que se utiliza para significar una gran variedad de situaciones y por esta razón se generan muchas controversias y confusiones. La violencia se puede clasificar según la persona que la sufre en violencia contra los niños, la mujer o el anciano; o se puede clasificar según la naturaleza de la agresión en psicológica, sexual, etc.; también se puede catalogar según el motivo, en política, racial, etc.; o también de acuerdo con el sitio donde ocurre, en doméstica o del ambiente de trabajo.

Para efectos de este trabajo llamamos violencia al uso, o amenaza de uso, de la fuerza física, con intención de hacer o hacerse daño. Es de notar que esta definición si bien tiene muchas ventajas de orden práctico, tiene también limitaciones. Obviamente, excluye otras formas de violencia como la psicológica que son muy frecuentes y también excluye aquellos casos cuando se usa la fuerza física sin intención de provocar lesión, los llamados accidentes.

Los homicidios y suicidios son las manifestaciones extremas de la definición anterior y por existir datos relativamente confiables, sus tasas se utilizan como indicadores de violencia.

Por regla general, se puede decir que las tasas de homicidio han venido en aumento en la mayor parte de la región de las Américas desde los años ochenta, según puede apreciarse en el cuadro 1. De igual manera puede observarse que la tasa promedio está alrededor de 20 homicidios/cien mil habitantes, lo cual convierte a la región en la más violenta del globo. Llama la atención que las tasas de accidentes de tráfico, por regla general muestran una tendencia a la disminución, al tiempo que las de homicidios aumentan.

Si vemos la evolución de las tasas de los distintos componentes de las muertes por Causa Externa, las llamadas generalmente muertes violentas, en San Pablo, Brasil, se observa claramente que mientras las tasas de todas las causas han venido descendiendo, sólo las tasas de homicidios han aumentado en el período. Debe destacarse que el aumento de los homicidios en San Pablo, comenzó alrededor de los años ochenta, momento en el cual también comenzaron a aumentar en Colombia. Podemos decir entonces, que esta violencia es un fenómeno relativamente reciente.

## **2.3 ANÁLISIS EPIDEMIOLÓGICO DE LA VIOLENCIA**

### **COLOMBIANA**

En el cuadro 2, se muestran las tasas de homicidio en Colombia, desde 1938 hasta 1993. Hay varias observaciones importantes que pueden hacerse. En primer lugar, se ve que las tasas muestran una primera elevación o modo, alrededor de los años sesenta, y luego una segunda elevación, más abrupta, de una magnitud superior y

sin dar señales de disminuir todavía, que comenzó alrededor de los años ochenta.

En segundo lugar se puede notar que el punto más bajo de las gráficas está alrededor de 20/100.000, tasa que sería considerada como «**epidémica**» en muchos países del mundo. Dicho de otra manera, la frecuencia de homicidios más baja observada durante el período en cuestión, sería alarmantemente alta en otras partes.

La primera elevación corresponde al fenómeno llamado «**la violencia política colombiana**» y que culminó con el Frente Nacional. La segunda elevación corresponde a la violencia actual y sus factores; trataremos de analizarlos a continuación. La hipótesis explicativa de este último aumento epidémico por la urbanización creciente, no está sustentada por los datos. La más grande concentración urbana del país, Bogotá, tiene una tasa menor que las de Medellín y Cali. Ciudades intermedias como Manizales, Cúcuta y Bucaramanga tienen tasas alrededor de 100.

El incremento de la pobreza es otra de las hipótesis explicativas de la violencia esgrimida con bastante frecuencia. Sin embargo, los datos disponibles tampoco parecen explicar el aumento.

El cambio más llamativo en la sociedad colombiana ocurrido en los últimos quince años es la aparición del tráfico de drogas como fenómeno de gran importancia en todas las esferas de la vida nacional y, quizás por eso, deba considerarse como hipótesis explicativa del incremento.

Es necesario aclarar sin embargo, que hacen falta mu-

chos estudios y observaciones antes de aceptar como válida esta explicación y recordar lo mencionado al comienzo, acerca de la multicausalidad de la violencia.

## **2.4 EL PROGRAMA DESEPAZ, UN ESFUERZO INTEGRAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN CALI, COLOMBIA**

### **a. Orígenes**

La ciudad de Cali, localizada en el suroeste de Colombia, con una población cercana a los dos millones de habitantes, es una ciudad industrial, la segunda en población, localizada en medio de una fértil y bella zona del país, el Valle de Cauca. Cali ha ganado reconocimientos nacionales e internacionales, entre otras razones, debido a un alto grado de participación social y al compromiso del sector privado para apoyar los esfuerzos del gobierno local en los proyectos que tienen relevancia para la sociedad.

Sin embargo, la tasa de homicidios pasó de 23 a 90/cien mil en los últimos años y, según los datos de la Secretaría de Salud, los homicidios se han convertido en la primera causa de muerte en la población general.

No es de extrañar, por esta razón, que en todos los estratos sociales se expresara como la prioridad más importante para la ciudad, la necesidad de contener la violencia y la inseguridad.

El Programa Desarrollo, Seguridad y Paz, resumido por la sigla DESEPAZ, fue el resultado de la promesa hecha durante la campaña electoral para obtener la Alcaldía de Cali por el autor del presente trabajo.

### **b. Organización del Programa**

Una vez elegido, el Alcalde nombró un grupo de consejeros para estudiar y presentar una propuesta. El grupo de consejeros fue escogido teniendo cuidado de incluir las más variadas vertientes ideológicas y políticas, pues buscaba generar un consenso en torno al problema y a sus posibles soluciones. Participaron como consejeros representantes de grupos guerrilleros reinsertados, miembros del partido comunista, de las centrales obreras, de los gremios industriales y comercio y representantes de la jerarquía de la Iglesia Católica.

### **c. Principios Orientadores**

El grupo acordó los siguientes principios como orientadores del Programa DESEPAZ:

**Multicausalidad.** La violencia parece ser la expresión de diversos y complejos procesos sociales y son muchos los factores causales que la provocan. No es posible por lo tanto encontrar aquella única causa que puede explicar todo el fenómeno y éste debe tener varios factores.

**Investigación.** Es necesario el acopio sistemático de más información sobre las manifestaciones de la violencia y sus posibles factores causales. La investigación debe ser parte integral de un programa que busque el control de la violencia y la inseguridad.

**Prevención.** Se debe dar prioridad a la prevención sobre la represión. Sin desconocer que esta última es indispensable, es necesario trabajar sobre las causas más que sobre los efectos.

**Participación.** La paz y la seguridad, si bien son respon-

sabilidad primordial del gobierno, deben ser asuntos que involucren a la totalidad de la ciudadanía, la cual debe ser informada amplia y suficientemente.

**Tolerancia.** Un clima de tolerancia y respeto por la opinión y el derecho ajenos, debe ser telón de fondo para cualquiera de las intervenciones que se pretendan realizar y, por lo tanto, debe ser estimulado por la administración municipal.

**Equidad.** Independiente de cualquier asociación causal con la violencia, la administración debe promover activamente la equidad y disminución de las desigualdades existentes en la ciudad.

#### **d. Áreas Estratégicas**

De acuerdo con los principios enunciados anteriormente, se definieron cuatro áreas estratégicas, a saber:

##### **i. Investigación y estudio sistemático de la violencia**

###### **Epidemiología de la violencia**

Con la coordinación de una epidemiología del Programa DESEPAZ, se organizó un grupo con representantes de la Policía, Fiscalía, Tránsito, Salud, Medicina Legal y Oficina de Derechos Humanos. Este grupo que se reúne semanalmente tiene por objeto revisar de manera detallada los eventos violentos representados en la última semana y preparar un informe para ser analizado en el Consejo Municipal de Seguridad. Una de las primeras tareas del grupo fue lograr un consenso en torno a cuáles variables analizar y la forma operacional de definir las. Esto se tradujo en una concordancia casi absoluta de todas las fuentes de información. La

información de DESEPAZ permitió identificar las Comunas y también las calles o espacios públicos de mayor riesgo para homicidios, como para otros delitos como robo de automóviles. Como es fácil suponer esta información es de gran utilidad para la policía.

## **ii. Fortalecimiento institucional del orden ciudadano**

### **Consejos Municipales de Seguridad**

Con el objeto de lograr una coordinación, que no había existido anteriormente, se estableció la práctica de una reunión de los jefes de todas las instituciones que tenían algo que ver con la seguridad ciudadana. En el despacho del Alcalde, quien de acuerdo con la Constitución Colombiana es Jefe de la policía, se reunían semanalmente los Comandantes del Ejército y de la Policía Metropolitana y departamental, y los Jefes de la Fiscalía, Medicina Legal, Oficina de Derechos Humanos, los secretarios de Gobierno, Tránsito y Salud Municipales y directivos del Programa DESEPAZ. En esta reunión se revisaba lo acaecido en la semana anterior y se programaban acciones especiales con la idea de anticipar problemas.

### **Mejoramiento de la policía**

Una de las preocupaciones iniciales fue la de mejorar la calidad de la fuerza policial, a pesar de que la Policía Colombiana es una institución de carácter nacional y es financiada y administrada de manera central. Un diagnóstico inicial mostró un nivel medio de dos años de secundaria para los agentes, razón por la cual DESEPAZ organizó un proyecto para lograr que todos los agentes tuvieran secundaria completa en un plazo de 18 meses.

Con la colaboración de los propios agentes, que pagaban la mitad del costo, se contrató con una Universidad el desarrollo de un programa especial, acelerado y con módulos especiales en desarrollo de comunidad, derechos humanos y principios constitucionales. Más de 2.000, los agentes han tomado los cursos y se espera que para fines de 1997 todos hayan completado la secundaria.

Otra preocupación la constituía la vivienda tanto de los oficiales como la de los agentes. Sólo dos entre los 70 oficiales recibían en alquiler módico, vivienda oficial. Los demás estaban obligados a gastar una parte muy importante de su precario salario, para poder tener una vivienda digna. Con la colaboración del sector privado y de los mandos centrales de la policía de Bogotá se comenzó una campaña para ofrecer a todos los oficiales una residencia institucional adecuada. Al momento de terminar el mandato se habían encontrado 50 viviendas. Para los agentes, unos 3.500 en total y de los cuales sólo el 20% era propietario de vivienda, se comenzó una campaña especial para vincularlos a los programas de vivienda popular del municipio. Aproximadamente 1.000 habían tenido la oportunidad de vivienda al terminar el mandato.

### **Mejoramiento de las inspecciones de policía**

Las mal llamadas «Inspecciones de Policía», pues tienen poco que ver con la policía, son el sitio de contacto primario de los ciudadanos colombianos con el sistema judicial. Es allí donde se ponen las quejas iniciales por cualquier problema (robos, atracos, lesiones, pleitos, etc.). Tradicionalmente han sido los sitios más abandonados



del sistema judicial colombiano. Se comenzó entonces, una campaña de mejoramiento de la planta física y de dotación de equipo de oficina, incluyendo computadoras para todas las inspecciones de la ciudad. Todos los procedimientos básicos fueron sistematizados, a través de un convenio con una universidad local.

Simultáneamente se emprendió el esfuerzo de ampliar la gama de servicios ofrecida por las Inspecciones de Policía: (a) Se crearon diez Centros de Conciliación, donde profesionales de diversa naturaleza, buscaban un arreglo entre las partes, previo al comienzo de los procesos judiciales. (b) Se establecieron veinte Consultorios Jurídicos con el apoyo de las facultades de derecho y de sus estudiantes, para que los ciudadanos pudieran encontrar asesoría legal. (c) En seis de las Inspecciones de Policía se crearon Comisarías de Familias, con profesionales especializados, para el manejo de problemas de maltrato a la mujer, al menor o al anciano y otros problemas. (d) Se comenzó a desarrollar el concepto de Casas de Paz (hoy en día adoptada como estrategia nacional), para la agrupación de todos estos servicios, anexos a una Inspección de Policía, una estación de Policía y los servicios de medicina legal. Se creó la primera «Casa de Paz» en el Distrito de Aguablanca, una de las zonas más pobres y deprimidas de la ciudad.

### **Sistematización de la justicia**

Se contrató con una universidad local el desarrollo de programas de computador para sistematizar los procedimientos de los Tribunales de la ciudad. Al mismo tiempo se realizaron gestiones ante el gobierno central y el go-

bierno canadiense (quien había hecho una donación para el mejoramiento de la justicia colombiana) las cuales permitieron la adquisición del *hardware* (equipo) necesario.

### **iii Educación ciudadana y comunicaciones para la paz**

A través de la Oficina de Comunicaciones de la Alcaldía se comenzó una campaña de medios para educar a la ciudadanía en la tolerancia y en el respeto al derecho de los demás. La paz es el respeto al derecho ajeno, frase de Benito Juárez, se volvió el tema educativo utilizado en diferentes formas. Se hicieron una serie de comerciales de televisión sobre diversos temas, entre los cuales merece destacarse la creación de un personaje que tuvo muchísima aceptación e impacto: El Vivo Bobo. Este personaje representa al ciudadano típico, que buscando el beneficio personal no respeta las reglas de convivencia (señales de tráfico, filas para montar en los autobuses, etc.) pero que siempre acababa siendo ridiculizado por hacer tales cosas. El Vivo Bobo apareció en una serie de comerciales que fueron pagados por el sector privado de la ciudad.

### **Consejos comunitarios de gobierno**

Se estableció la costumbre de realizar semanalmente en horas de la noche una reunión de miembros de la comunidad con todos los Secretarios del Despacho en compañía del Alcalde. En esta reunión se presentaban los problemas que la comunidad tenía, se discutían los planes de acción y se revisaba el cumplimiento de los diversos proyectos. A estas reuniones, que eran programadas con anterioridad, asistían en promedio unas 200 personas entre líderes y miembros de la comunidad interesados.

### **Niños amigos de la paz**

Con el objeto de hacer conciencia sobre el peligro que implica el uso de las armas de fuego, se organizó una campaña para que los niños de Cali, regalaran las armas de juguete para lo cual se colocó en el Edificio de la Alcaldía, una urna de plástico transparente donde ellos podían venir a arrojarlas. Aproximadamente 22.000 niños así lo hicieron, pero más importante fue la conciencia ciudadana lograda. A los niños participantes se les daba una credencial que los acreditaba como Amigos de la Paz, con la cual podían tener acceso a muchos espectáculos públicos y parques de recreación de la ciudad. Un subproducto inesperado de este esfuerzo fue la aparición de un grupo de adolescentes que entregaron las armas verdaderas que poseían y que dio origen a un programa especial dentro del trabajo con jóvenes integrantes de pandillas.

Con la colaboración de Universidades y ONGs locales se desarrollaron cursos de capacitación para líderes comunitarios en la solución de conflictos y en normas de convivencia pacífica (dentro de un programa llamado EDU-PAR, educación y participación comunitaria).

### **iv Equidad y desarrollo social**

Uno de los principios orientadores del programa DESE-PAZ es el promover la inversión pública de tal manera que contribuya a disminuir la inequidad. Desde ese punto de vista, la administración se propuso:

#### **Educación primaria**

En la formulación de la campaña se incluyó el ofrecer

cupo en la educación primaria a todos los niños de Cali. Dentro de ese esfuerzo se crearon 40.000 nuevos cupos, con lo cual se erradicó por completo el déficit en educación primaria. Con el objeto de mejorar la calidad de esta educación se crearon seis Centrales Didácticas, o unidades de recursos pedagógicos, localizadas en sectores de bajos ingresos de la ciudad. Cada central tenía también una dotación de computadoras con programas didácticos.

En relación con la educación secundaria se abrieron cinco colegios, igualmente en las zonas más deprimidas de la ciudad y se planteó como objetivo para las administraciones futuras la imperiosa necesidad de ofrecer cupos suficientes para toda la población escolar. Se calcula que, en Cali, un poco más de la mitad tienen acceso a la educación secundaria.

### **Servicios públicos**

El Distrito de Aguablanca, una zona densamente poblada con alrededor de 300.000 habitantes de escasos recursos, no tenía servicio de agua potable, en una proporción cercana a la mitad, ni alcantarillado en una mayor proporción. Al terminar la administración todo el Distrito tenía los servicios completos (agua, luz y alcantarillado) y se comenzó un agresivo programa para comenzar a montar la red telefónica.

### **Vivienda popular**

Estudios del Departamento de Planeación Municipal de Cali mostraban un déficit de 60.000 viviendas para los estratos I y II, los más bajos. Se concibió entonces un ambicioso proyecto de autoconstrucción dirigida para

30.000 familias. Se amplió el perímetro urbano a una zona aledaña de 330 hectáreas, se tendió la red de servicios públicos y de manera conjunta con el sector privado —propietario de la mayor parte de la tierra del sector— se comenzó a ofrecer programas de vivienda. El municipio adquirió lotes para 3.600 familias inicialmente y posteriormente para otras 3.000 familias más, los cuales han venido siendo vendidos en las condiciones más favorables posibles del mercado, a los habitantes de tugurios, zonas de alto riesgo. Simultáneamente el sector privado, la mayoría de las veces a través de fundaciones sin afán de lucro y Cajas de Compensación Familiar, comenzó programas de autoconstrucción para familias de bajos ingresos. Los resultados han sido extraordinarios desde todo punto de vista y el programa llamado Ciudadela Desepaz, es considerado como modelo para Colombia.

### **Programa con jóvenes**

Datos del Fondo de Vigilancia y Seguridad de Cali, estimaban que había 8.500 jóvenes, agrupados en unas 130 pandillas juveniles, las cuales tenían un grado variable de actividades delictivas. Se consideró prioritario el trabajo con estos jóvenes, para resocializarlos si acaso ya estaban en el crimen o para evitar que cayeran en él, si todavía no lo estaban.

#### **1) Casas de la juventud**

Se organizaron unos espacios propios para jóvenes en 17 barrios de la ciudad, donde bajo la dirección de profesionales especializados, se reúnen a escuchar música, bailar, hacer fisicoculturismo, etc. Alrededor de estas casas surgieron, por ejemplo, dos orquestas o bandas de música

bailable, varios grupos de teatro y títeres y numerosos clubes deportivos.

## **2) Olimpiadas intercomunales**

A través de la Escuela Nacional del Deporte, con sede en Cali, se entrenaron 330 jóvenes como promotores de deporte de las diferentes comunas y con ellos se logró movilizar más de 100 000 personas, para las III Olimpiadas Intercomunales de la ciudad.

## **3) Generación de ingreso**

En convenio con varias ONGs y otras organizaciones locales y el PNUD se promovió la organización de microempresas de jóvenes, varios de ellos provenientes de movimientos guerrilleros que se habían acogido a la amnistía ofrecida por el gobierno. Posteriormente, el gobierno municipal contrató con varias de ellas la ejecución de labores tales como aseo de plazas de mercado, recolección de basura en sitios de difícil acceso, construcción de adoquines y cuidado de parques y zonas verdes. Algunos jóvenes se vincularon al sector laboral formal a través de un programa especial que realizó DESEPAZ con la colaboración del sector privado.

### **e. Algunas políticas específicas**

Con base en las informaciones de DESEPAZ se tomaron múltiples medidas de gobierno orientadas a la prevención del crimen y el delito. Algunas de ellas merecen especial mención.

#### **i. Ley semi-seca**

Cuando las informaciones de DESEPAZ mostraron que la

mayoría de los homicidios ocurrían durante los fines de semana (cuadro 3), en horas de la noche y durante celebraciones públicas, eventos que se asocian con el consumo del alcohol se tomó la decisión de prohibir la venta en expendios públicos a partir de la una de la mañana en los días de la semana y de las dos, en vísperas de feriados (llamada ley semi-seca). Esta medida tuvo gran respaldo por parte de la mayoría de los sectores sociales y gran oposición de los dueños de los establecimientos. Sin embargo, el efecto inmediato de su aplicación fue muy grande sobre todo en el sector hospitalario que respaldó públicamente la medida y gracias a ese apoyo pudo mantenerse la ley semi-seca.

#### **ii Prohibición de la portación de armas**

En Colombia ha sido tradicionalmente muy fácil el obtener permiso para la portación de armas de fuego y la Industria Militar, única institución autorizada para la manufactura de armas, siempre ha visto con buenos ojos esta política. Estudios en otras partes han permitido identificar la proliferación de armas de fuego como un factor de riesgo, especialmente por cuanto tornan más letal la agresión y, por eso, recomiendan la restricción en la venta y la portación de las armas de fuego. Según el Instituto Colombiano de Medicina Legal y Ciencias Forenses, el 80% de los homicidios de Colombia en 1994 fueron ocasionados con armas de fuego. Sin embargo, cuando los datos de DESEPAZ, mostraron cifras idénticas para Cali, se obtuvo el permiso de Bogotá para invalidarlos en ciertos momentos, cuando a juicio del alcalde se ameritara. Se comenzó en Cali, entonces, una política de desarme total de la población en ciertos fines de semana especiales (cuando por ejemplo, coincidía

con viernes el pago de los obreros que se hace quincenalmente). A pesar de las propuestas por parte de algunos sectores de la población que consideraban que se le estaba dando vía libre a la delincuencia, la cual nunca iba a acatar el desarme. Sin embargo, la medida se mantuvo y se pudo comprobar de inmediato un descenso promedio de seis (no desaparición total) en los homicidios por arma de fuego.

### **iii Prevención de accidentes de tránsito**

Los datos de DESEPAZ permitieron hacer mapas de los sitios e intersecciones de mayor accidentalidad de la ciudad. Con la colaboración de expertos se diseñaron las intervenciones apropiadas, que en muchos casos consistieron en obras de infraestructura vial. De igual manera los datos sugerían una asociación muy fuerte entre los homicidios en accidentes de tránsito y el consumo de alcohol. Se organizaron patrullas especiales durante los fines de semana para la detención de choferes y se medía la alcoholemia en los sospechosos de embriaguez. Se hicieron unos comerciales explicando el peligro del uso del alcohol; en una de las series del Vivo Bobo se ridiculizó a los que beben y conducen, etc. Como consecuencia de estas acciones la tasa y el número absoluto de homicidios en accidentes de tránsito disminuyeron en la ciudad.

### **iv Impunidad y crimen**

Un factor de riesgo conocido para la violencia es la impunidad y la percepción ciudadana de la poca operación del sistema judicial, que llevan a la implantación de la justicia por la propia mano y a la



perpetuación de la violencia. Los datos de DESEPAZ en 1983, mostraban que únicamente en el 6% de los homicidios de Cali se lograba identificar al agresor. Datos de Bogotá y Medellín mostraban resultados similares. Si se tiene en cuenta que sólo una pequeña parte de aquellos agresores identificados sería finalmente sancionada, podemos ver que la bajísima probabilidad de castigo, puede estimular el comportamiento agresivo. Se lideró un esfuerzo coordinado de todas las agencias para mejorar la identificación del agresor, como etapa previa al castigo judicial. Los resultados se muestran en el cuadro 4.

## **2.5. CONCLUSIONES Y DISCUSIÓN**

Se puede concluir de las anteriores observaciones que la violencia colombiana actual es un fenómeno complejo, donde varios factores de riesgo están interactuando y potenciándose recíprocamente. El análisis de los escenarios donde ocurre y la forma como ocurre esta violencia colombiana reciente, hace pensar más en el desorden social, que en acciones premeditadas de venganza, ajustes de cuentas entre jefes de tráfico de drogas o ejecución de planes terroristas, aun cuando éstas formas existen, sin la menor duda.

Es aquí donde aparece la presencia del narcotráfico como un factor explicativo importante no sólo por la contribución directa que aporta en la solución violenta de sus propios conflictos, sino fundamentalmente, actuando de manera indirecta sobre los demás factores de riesgo. La corrupción de la policía y del sistema

judicial, producto del narcotráfico, ha contribuido, sin duda, a aumentar la impunidad, hasta llevarla a los niveles actuales. El tráfico de armas, frecuentemente de alta sofisticación, es otra contribución del narcotráfico, como lo es también la implantación de la cultura de la solución de las pretensiones a través de la intimidación y la fuerza. Desconocemos la influencia del uso de drogas por parte de las víctimas o de los agresores, aun cuando hay evidencia anecdótica, de que pueden estar envueltos, al igual que el alcohol.

Es claro del análisis realizado que no existe una solución única, sencilla para resolver este complejo problema. Es necesaria una acción sobre aquellos factores de riesgo susceptibles de manejo. Tratándose de complejos problemas sociales y culturales no es probable una respuesta pronta y debemos prepararnos para plazos medianos y largos durante los cuales se debe continuar trabajando.

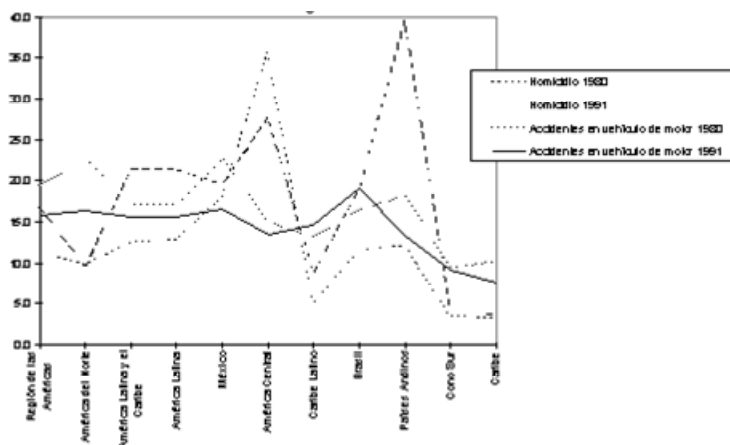
Evaluar los resultados del Programa DESEPAZ es muy difícil por múltiples razones. En primer lugar porque se trata de acciones que han sido organizadas en la medida que las necesidades lo sugerirían, sin tener en cuenta la necesidad de establecer áreas de control para efectos de comparación. En segundo lugar, por cuanto muchas de las variables que afectan la violencia son de incumbencia nacional y la ciudad de Cali está determinada por ellas. Y en tercer lugar, por cuanto se trata de un programa que busca atacar las causas subyacentes de la violencia y, por lo tanto, sus efectos tardan más tiempo en ser detectables. A pesar de todas esas consideraciones, la vigilancia epidemiológica establecida en la ciudad ha permitido mostrar que las tasas de homicidios, que habían venido subiendo de manera ininterrumpida

dejaron de crecer y en el año de 1995 disminuyeron por primera vez en los últimos doce años.

Una conclusión importante de la experiencia de Cali es el hecho de que se puede plantear la lucha contra la violencia y la criminalidad como una estrategia de gobierno y que es posible, a través de acciones multisectoriales, enfrentarla con posibilidades de éxito. Pero por encima de todo, muestra que es necesario darle a la violencia la importancia y la prioridad política que el problema merece para lograr movilizar los recursos y las voluntades de todos los ciudadanos, requisito sin el cual es imposible resolver el problema.

## Anexos

Gráfico 1  
Tasa de homicidios y accidentes en vehículo de motor  
(por 100,000) para la Región de las Américas



\* No están incluidos Haití y Bolivia

\*\* Dentro de América del Norte hay que destacar las diferencias en las tasas de

homicidios entre Canadá (2,6/100.000) y Estados Unidos de América (10,1/100.000).

Fuentes: Situación de la Salud de las Américas: Indicadores Básicos 1995. OPS, en lo que se refiere a la mortalidad registrada. World Population Prospects, Revisión 1994.

Naciones Unidas, en lo que se refiere a datos de población.

Gráfico 2  
Tasa de homicidios, Colombia  
1938-1993

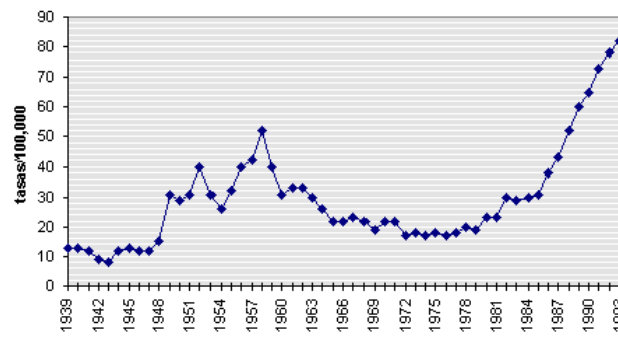


Gráfico 3  
Homicidios según día de la semana  
Cali 1993-1995

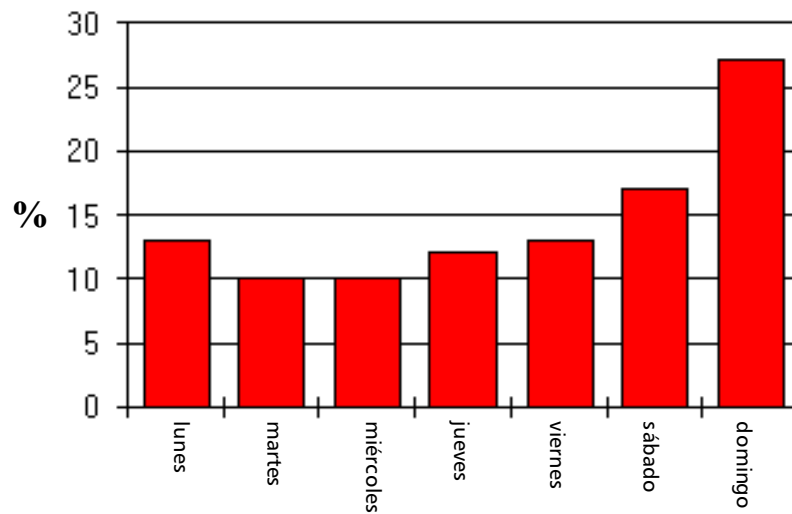
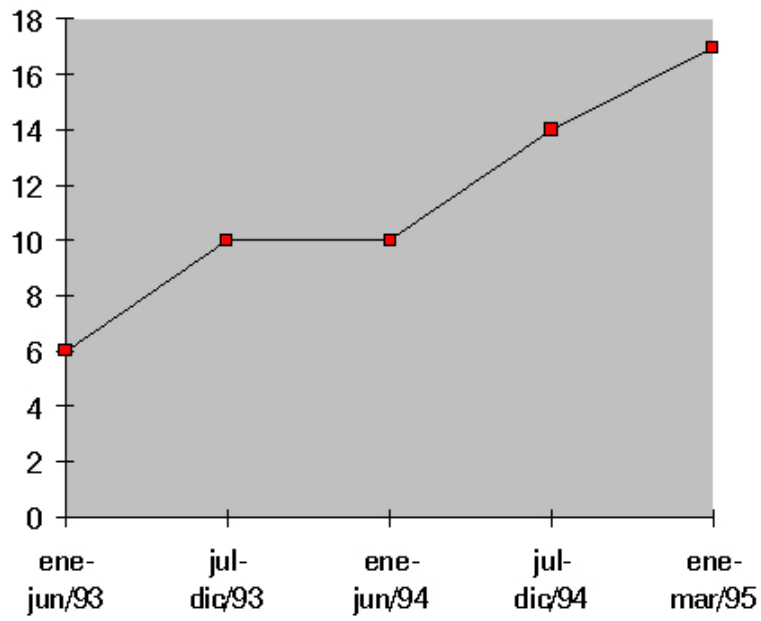


Gráfico 4  
Identificación del victimario  
Cali, Colombia 1993-1995





*Serie*  
**RESPUESTA PARA LA PAZ**

**CENTRO LINDAVISTA**

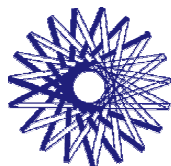
*Objetivos*

El Centro Lindavista, un proyecto de «Centros de Información, Investigación y Apoyo a la Cultura», A.C. (CIAC, A.C.), tiene como objetivos apoyar el desarrollo integral de México, mediante la investigación, difusión y asesoría en los campos educativo y cultural, económico y social, de relaciones internacionales y otros afines.

*Actividades*

Para lograr lo anterior, realiza estudios, publicaciones, conferencias y talleres; promueve centros de documentación y mecanismos de comunicación, apoyando acciones de promoción y asistencia social; diseña proyectos de desarrollo, así como su administración y financiamiento.

La asociación, como organización no lucrativa de utilidad social, tiene especial interés en realizar acciones de cooperación y colaboración estratégica con organizaciones privadas, sociales y públicas, así como con organismos no-lucrativos de nuestro país y del extranjero para proseguir sus objetivos.



**centro lindavista**  
centro de investigación,  
información y apoyo a la cultura, a.c.