

INFORME

SEGURIDAD EN BOGOTÁ: SITUACIÓN ACTUAL, RETOS, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA



ÍNDICE

I. Introducción

Evolución reciente de la inseguridad en Bogotá y principales retos a futuro

II. Impactos del crimen y la violencia

Costos sociales sobre los ciudadanos y sobre el sector productivo

III. Distribución geográfica del crimen y su concentración por nivel socioeconómico

El caso de Bogotá

IV. Principales retos y recomendaciones para una política de seguridad, convivencia y justicia en Bogotá

V. Conclusiones

Elaborador por

Daniel Mejía

Profesor Asociado, Facultad de Economía
Universidad de los Andes

Resumen

De acuerdo con múltiples indicadores objetivos y subjetivos, la inseguridad en Bogotá ha sufrido un marcado deterioro en los últimos años. La tasa de homicidios, que venía en una tendencia decreciente entre 2015 y 2019, se mantuvo prácticamente estable entre 2020 y 2022, y viene creciendo por encima del 10% con corte a junio del 2023. El hurto a personas, el delito que más ciudadanos afecta, ha venido creciendo de forma casi ininterrumpida durante los últimos años. La percepción de inseguridad y las tasas de victimización también han aumentado en los últimos años, alcanzado máximos históricos, donde casi el 80% de los ciudadanos se siente inseguro o muy inseguro de acuerdo con la última encuesta de percepción y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá. Las altas tasas de criminalidad y violencia tienen consecuencias negativas muy significativas sobre el bienestar de la población, las pérdidas de empleo, las decisiones de inversión, localización y operación de las empresas, los precios de los activos, y los incentivos a la acumulación en capital humano, entre otros. Invertir más recursos y de manera más eficiente en seguridad y justicia es una inversión rentable para el crecimiento y desarrollo económico y social de la ciudad. Garantizar la seguridad y el control de la violencia es una condición necesaria para el desarrollo y crecimiento económico, para la generación de empleos formales y de calidad, y para lograr reducciones significativas en las condiciones de pobreza multidimensional y en los niveles de desigualdad en la ciudad.

Este documento presenta un diagnóstico detallado de la evolución reciente de los principales indicadores de seguridad en Bogotá y un resumen de la evidencia nacional e internacional de cómo el crimen y la violencia imponen costos sociales y económicos, directos e indirectos, sobre el bienestar de los ciudadanos, sobre las decisiones de inversión, localización y operación de las empresas, sobre la generación de empleos formales y de calidad y sobre el precio de los activos, entre otros. También, el documento muestra cómo los costos del crimen violento en Bogotá recaen desproporcionalmente sobre las zonas y los hogares de menores ingresos en la ciudad, lo cual tiene profundas implicaciones sobre la importancia de una política de seguridad eficaz y basada en la mejor evidencia disponible que no sólo reduzca la criminalidad y la violencia agregada, sino que pueda disminuir los costos del crimen que enfrentan desproporcionalmente los hogares menos favorecidos. Finalmente, el documento presenta

los principales desafíos en materia de seguridad, convivencia y justicia, que enfrentará la próxima administración distrital y recomendaciones puntuales de política pública para enfrentar estos desafíos.

I. Introducción: evolución reciente de la inseguridad en Bogotá y principales retos a futuro

Las altas tasas de criminalidad, violencia y la creciente percepción de inseguridad e impunidad son quizás el reto más importante que enfrentan hoy las principales ciudades del país. Prueba de ello es que una de las mayores preocupaciones de los ciudadanos en los principales centros urbanos del país es el deterioro de las condiciones de seguridad que se ha observado en los últimos años. Así lo reflejan varias encuestas de opinión recientes. En Bogotá, de acuerdo con una encuesta reciente realizada por la firma Invamer, el 79.4% de los ciudadanos respondieron que la inseguridad es el principal tema que el próximo alcalde de la ciudad deberá solucionar. Este resultado es uniforme a través de estratos socioeconómicos, género, grupo de edad, y filiación política. En todos los subgrupos de cada categoría, la inseguridad ranquea como el principal tema que, a juicio de los ciudadanos encuestados, el próximo alcalde de Bogotá deberá solucionar (Tabla 1). Estos resultados son consistentes en diferentes encuestas recientes. La Figura 1B muestra los resultados de otra encuesta (del Centro Nacional de Consultoría – CNC) a la pregunta sobre cuál es el principal problema que tiene hoy Bogotá, donde el 65% de los ciudadanos encuestados responde que es la inseguridad, seguido, de lejos, por los problemas de movilidad (11%) y de corrupción (7%).

Tabla 1: principales problemas en Bogotá

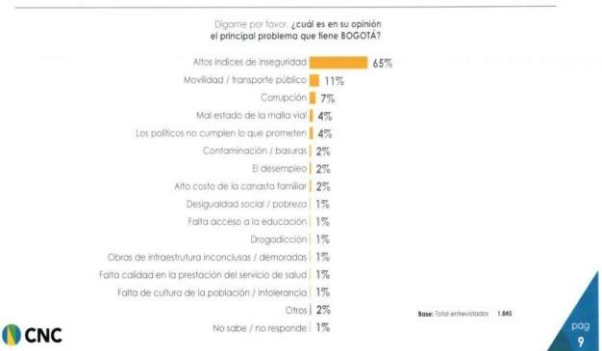
(A)

(B)

Problemas a resolver

Ahora, pensando en poco en la ciudad, ¿Cuáles de los problemas que actualmente presenta la ciudad le gustaría que el próximo alcalde de Bogotá solucione?

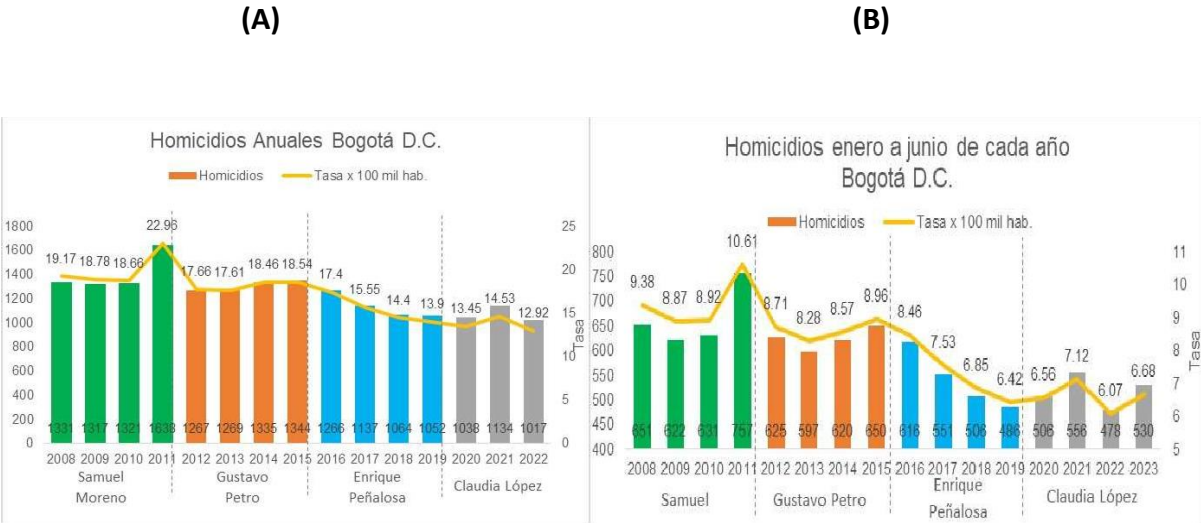
Top 15	Total	Estrato				Género		Grupo edad					Afinidad política			
		Agosto 2023	Estrato (1,2)	Estrato (3)	Estrato (4,5,6)	Masculino	Femenino	18-24	25-34	35-44	45-54	55 o más	De izquierda	De centro	De derecha	Sin afinidad
Inseguridad	79.4%	73.3%	84.5%	87.0%	79.5%	79.2%	67.8%	78.9%	83.4%	83.1%	82.3%	75.8%	83.3%	77.5%	82.1%	
Movilidad	24.3%	17.2%	29.3%	35.3%	30.1%	19.3%	13.8%	25.7%	27.0%	34.7%	21.4%	31.4%	31.3%	18.8%	16.6%	
Transporte público	19.6%	21.8%	16.5%	19.4%	17.4%	21.8%	31.0%	17.6%	20.8%	18.9%	13.1%	21.4%	19.8%	19.3%	17.6%	
Estado y Mantenimiento de vías	19.0%	20.3%	17.8%	17.6%	17.2%	20.7%	16.9%	17.8%	20.1%	27.0%	15.5%	17.4%	20.3%	17.4%	22.0%	
Desempleo	14.0%	17.7%	10.6%	10.2%	16.2%	12.3%	10.0%	11.1%	16.3%	18.7%	14.7%	12.3%	9.8%	19.5%	11.6%	
Salud	9.4%	11.3%	7.4%	7.8%	9.3%	9.8%	12.3%	10.0%	8.3%	6.4%	9.7%	6.8%	6.4%	14.3%	8.0%	
Educación	7.6%	8.7%	7.3%	5.0%	6.4%	8.7%	9.3%	11.0%	6.4%	4.6%	5.9%	8.3%	10.7%	5.9%	6.4%	
Economía	5.2%	5.1%	6.5%	2.3%	4.1%	6.1%	5.3%	9.7%	4.8%	2.9%	2.8%	3.0%	7.4%	5.7%	4.0%	
Servicios públicos	4.8%	4.8%	5.5%	3.1%	4.8%	4.7%	6.4%	3.2%	5.5%	3.4%	4.1%	3.4%	2.1%	6.9%	5.9%	
Otros en la ciudad	4.4%	3.0%	5.6%	4.3%	3.7%	2.8%	2.8%	2.1%	7.0%	2.5%	6.2%	3.4%	3.4%	4.0%	3.5%	
Las basuras / la falta de aseo	4.1%	4.7%	3.3%	3.9%	3.3%	4.6%	7.5%	3.7%	2.5%	2.7%	4.3%	3.6%	3.5%	3.3%	3.6%	
Costo de vida	3.5%	4.2%	2.3%	4.2%	2.8%	4.4%	4.0%	1.8%	4.4%	2.1%	5.1%	4.6%	3.2%	3.7%	5.1%	
Efectos de la migración de venezolanas	3.0%	2.4%	1.2%	2.3%	1.4%	2.4%	1.4%	-	4.0%	3.4%	1.8%	1.6%	0.5%	3.6%	2.4%	
Corrupción	2.0%	1.6%	3.1%	0.7%	2.5%	1.9%	0.6%	1.9%	0.7%	4.8%	2.2%	1.3%	3.3%	0.9%	3.7%	
Pobreza	1.9%	2.8%	1.3%	0.7%	2.3%	1.6%	2.2%	4.2%	0.6%	1.1%	1.1%	1.7%	3.7%	1.3%	0.9%	
Base	600	256	212	92	300	300	90	151	113	89	157	143	147	194	118	



Fuente: Invamer y CNC, respectivamente.

Cuando se estudia la evolución reciente de los principales delitos que afectan la seguridad ciudadana en Bogotá, el panorama es preocupante. A pesar de que la ciudad venía en una tendencia decreciente en materia de homicidios entre 2015 y 2019, cuando la ciudad pasó de un total de homicidios por año de 1,344 en 2015 a 1,052 en 2019 (reducción del 21.7%) y de una tasa de homicidios por 100,000 habitantes de 18.54 en 2015 a una de 13.9 en 2019 (reducción del 25%), entre 2020 y 2022 esta reducción se estancó, y la ciudad tuvo, al cierre de 2022, un número total de homicidios de 1,017 (ver Gráfica 1A). Más preocupante aun es la tendencia de homicidios observada durante lo corrido de 2023, en donde al cierre del primer semestre el número total de homicidios venía creciendo casi al 11% respecto al mismo período de 2022 (Gráfico 1B).

Gráfico 1: evolución de los homicidios en Bogotá



Fuente: cálculos propios con base en información de SIEDCO-DIJIN

El delito de más alto impacto (el que más ciudadanos afecta) en los principales centros urbanos del país es el hurto a personas. La tasa de victimización² reportada por los ciudadanos en Bogotá en la última encuesta realizada por Invamer el pasado mes de agosto es del 54.6% (la más alta de todas las ciudades grandes el país), y el delito del que los ciudadanos más reportan haber sido víctimas es el de hurto a personas en sus diferentes modalidades: hurto, atraco, cosquilleo, raponazo, etc. (Tabla 2).

Tabla 2: tasa de victimización y delitos de más alto impacto



Fuente: Invamer

La evolución del hurto a personas en los últimos años ha mostrado una clara tendencia creciente. A pesar de que en el año 2020 este delito se redujo en Bogotá por efecto de la pandemia y las restricciones de movilidad que en su momento se impusieron, este delito ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años en Bogotá. El Gráfico 2A presenta la evolución anual del número total (y la tasa por 100,000 habitantes) de hurtos a personas denunciados por los ciudadanos entre 2008 y 2022, y el Gráfico 2B la evolución del mismo delito (y su tasa por 100,000 habitantes) para el primer semestre de cada año entre 2008 y 2023. Como se puede apreciar en estos dos gráficos, el delito de hurto a personas, con excepción del período de pandemia entre 2020 y 2021, ha mostrado una clara tendencia creciente en la ciudad. Mientras en 2019 se denunciaron en Bogotá un total de 127,846 hurtos a personas, al cierre de 2022 se denunciaron 137,132 (un crecimiento del 7.2%). Para los datos del primer semestre de cada año, este crecimiento es del 22% entre 2019 y 2023.

² La tasa de victimización se obtiene a partir del porcentaje de ciudadanos que responden la encuesta y que reportan haber sido víctima de algún delito en los últimos 12 meses

Tabla 2: tasa de victimización y delitos de más alto impacto



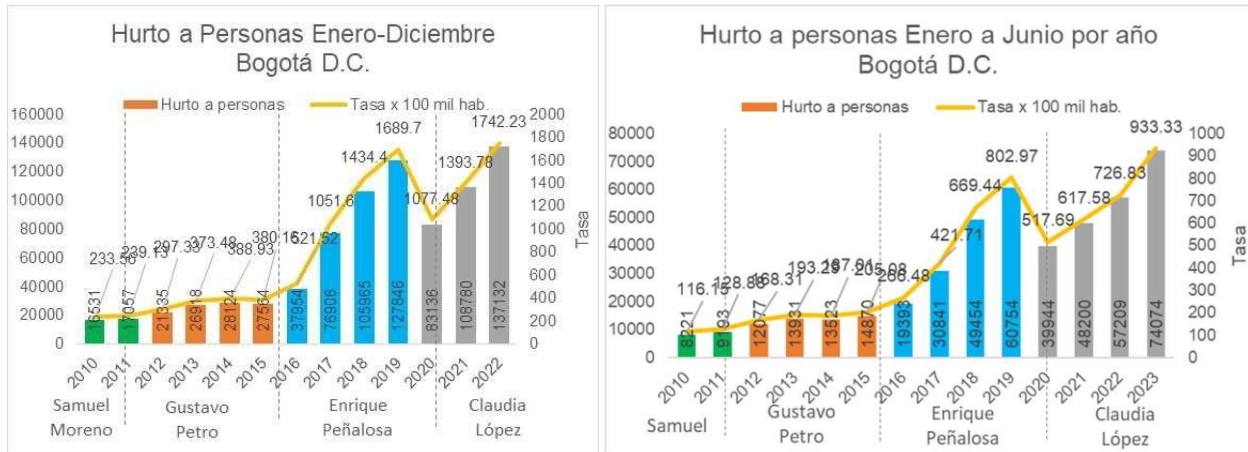
Fuente: Invamer

La evolución del hurto a personas en los últimos años ha mostrado una clara tendencia creciente. A pesar de que en el año 2020 este delito se redujo en Bogotá por efecto de la pandemia y las restricciones de movilidad que en su momento se impusieron, este delito ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años en Bogotá. El Gráfico 2A presenta la evolución anual del número total (y la tasa por 100,000 habitantes) de hurtos a personas denunciados por los ciudadanos entre 2008 y 2022, y el Gráfico 2B la evolución del mismo delito (y su tasa por 100,000 habitantes) para el primer semestre de cada año entre 2008 y 2023. Como se puede apreciar en estos dos gráficos, el delito de hurto a personas, con excepción del período de pandemia entre 2020 y 2021, ha mostrado una clara tendencia creciente en la ciudad. Mientras en 2019 se denunciaron en Bogotá un total de 127,846 hurtos a personas, al cierre de 2022 se denunciaron 137,132 (un crecimiento del 7.2%). Para los datos del primer semestre de cada año, este crecimiento es del 22% entre 2019 y 2023.

Gráfico 2: evolución del hurto a personas en Bogotá

(A)

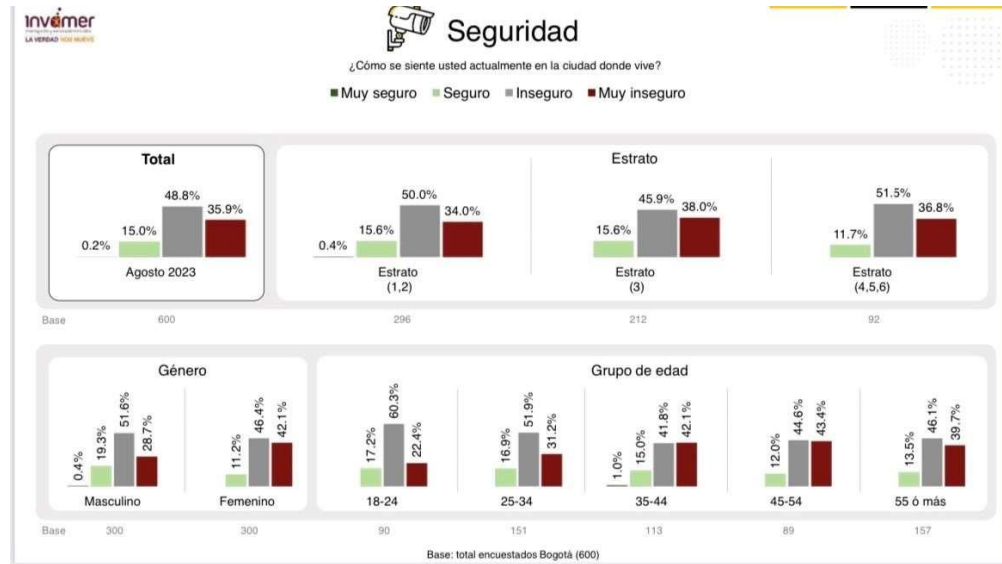
(B)



Fuente: cálculos propios con base en información de SIEDCO-DIJIN

De acuerdo con las últimas cifras disponibles, el hurto a personas viene creciendo a un ritmo muy preocupante: entre 10 y 15% por año durante los últimos años. Otros delitos contra la propiedad como el hurto de vehículos, el hurto a residencia y el hurto a establecimientos comerciales también vienen aumentando cuando se analizan tendencias de mediano plazo de los últimos cuatro (4) años. A la par con el aumento reciente en delitos como el hurto a personas y el reciente aumento en la tasa de homicidios observado en 2023, la percepción de inseguridad en la ciudad se ubica en niveles históricamente muy altos. Con los mismos datos de la reciente encuesta de Invamer, el 35.9% de los ciudadanos dice sentirse muy inseguro en la ciudad y el 48.8% reporta sentirse inseguro, mientras que sólo el 15% de los habitantes de la ciudad reporta sentirse seguro. Mientras que las diferencias de percepción de inseguridad por estrato socioeconómico no son importantes (en los estratos 1 y 2, el 84% reporta sentirse inseguro o muy inseguro, en el estrato 3 este porcentaje es 83.9% y en los estratos 4, 5 y 6 es 88.3%), por género y por edad de los encuestados las diferencias sí parecen ser más marcadas. Mientras que el 80.3% de los hombres reporta sentirse inseguro o muy inseguro, el 88.5% de las mujeres reporta sentirse insegura. Por rangos de edad, mientras que el 22.4% de los jóvenes entre 18 y 24 años reporta sentirse muy inseguro en la ciudad, para personas por encima de 35 años este porcentaje sube por encima de 40% (Gráfico 3).

Gráfico 3: percepción de inseguridad total y por subgrupos



Fuente: Invamer

Estos datos de la última encuesta de Invamer se complementan con la evolución observada en los últimos años de las cifras de percepción de inseguridad y tasa de victimización reportados en la encuesta que realiza anualmente la Cámara de Comercio de Bogotá. De acuerdo con esta encuesta, la percepción de inseguridad³ en Bogotá ha venido aumentando de manera constante en los últimos 17 años, alcanzando niveles cercanos al 80% en los últimos tres años (Gráfico 4A). La victimización directa⁴ también muestra una tendencia creciente en los últimos años, y en los últimos tres años observados se ha ubicado entre el 17% y el 20% (Gráfico 4B).

³ La percepción de inseguridad en esta encuesta se define como el porcentaje de ciudadanos que contesta "sí" a la pregunta: ¿Considera usted que la inseguridad en la ciudad ha aumentado?

⁴ La victimización directa en esta encuesta se define como el porcentaje de ciudadanos que contesta "sí" a la pregunta: ¿Ha sido usted víctima de algún delito en los últimos 12 meses?

Gráfico 4: percepción de inseguridad y tasa de victimización directa en Bogotá

(A)

(B)



Fuente: cálculos propios con base en datos de la Encuesta de Percepción y Victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá.

De acuerdo con la última encuesta de percepción y victimización de la Cámara de Comercio de Bogotá de 2022, el 77% de los ciudadanos reporta que la inseguridad aumentó con respecto al año anterior (2021). Cuando se desagrega esta cifra entre mujeres y hombres, el 80% de las mujeres reporta un aumento en la inseguridad, mientras que para los hombres esta cifra es del 74%.

A pesar de que los datos administrativos sobre criminalidad y las encuestas de victimización se enfocan primordialmente en medir el impacto y la afectación directa sobre los ciudadanos y hogares, y la mayoría de los análisis sobre inseguridad que se hacen se enfocan en la afectación directa a los ciudadanos, la inseguridad y el crimen afectan también al sector productivo y a las empresas a través de diferentes canales. Por ejemplo, el aumento en el crimen violento y el crimen a la propiedad afectan diversas decisiones de las empresas tales como sus decisiones de inversión, de localización, de expansión de plantas y puntos de venta, afectan los canales de distribución y sus cadenas logísticas y, por supuesto, las afectan de manera más directa a través de los menores ingresos que obtienen por hurtos de mercancía y por los mayores gastos que deben hacer en seguridad privada cuando se deterioran las condiciones de seguridad en los entornos en los que operan. Estas afectaciones producto de la inseguridad se ven reflejadas en pérdidas de empleo, baja productividad, reducciones

del crecimiento económico de la ciudad y, en últimas, en pérdidas de bienestar para las personas que habitan la ciudad.

En una encuesta realizada en agosto por la Federación Nacional de Comerciantes en Bogotá, el 90% de los empresarios consideró que las condiciones de seguridad en la ciudad han empeorado desde la última medición, hecha en abril, y el 68% se siente inseguro en la localidad donde trabaja. De los empresarios encuestados, el 36% reportó haber sido víctima de algún delito en los últimos 4 meses⁵. Los principales artículos reportados como hurtados por parte de los empresarios que respondieron la encuesta son: celulares, dinero en efectivo y mercancías de las empresas comerciales donde laboran.

Como se puede observar en las cifras presentadas anteriormente, independientemente de los indicadores que se analicen, las condiciones objetivas y subjetivas de inseguridad provenientes de las denuncias formales de hechos de inseguridad y de las encuestas, respectivamente, muestran un marcado deterioro de las condiciones de seguridad en Bogotá. La percepción de inseguridad, que mide qué tan seguros se sienten los ciudadanos en la ciudad, está en niveles máximos históricos. Contener el deterioro de la inseguridad y reducirlo es la prioridad número uno que, a juicio de los ciudadanos, debe ocupar al próximo alcalde mayor y a la próxima administración distrital.

Como vemos en esta introducción, la situación de inseguridad, medida tanto por cifras objetivas de denuncias de ciudadanos que han sido víctimas de delitos, como por las cifras subjetivas provenientes de diferentes encuestas de percepción y victimización, requiere una atención inmediata, y la definición de una estrategia y un plan de seguridad por parte de la próxima administración distrital que sea viable e implementable, con metas urgentes de contención de la violencia y la criminalidad en el corto plazo, y metas alcanzables de reducción de los principales delitos en el mediano plazo (al año 2027).

El resto del documento está organizado de la siguiente manera. En la siguiente sección se presenta una descripción detallada de los costos económicos y sociales del crimen y la violencia, y desentraña algunos de los principales canales a través de los cuales la inseguridad y la violencia afectan a los ciudadanos, a las empresas, al sector productivo y a la generación de empleo. La tercera sección presenta una reflexión, sustentada con evidencia empírica, sobre cómo los costos del crimen

(especialmente del crimen violento) en la ciudad recaen desproporcionalmente sobre las poblaciones y sectores de menores ingresos y más vulnerables, y lo que esto significa para las propuestas en materia de seguridad que hagan candidatos condiferentes posiciones políticas e ideológicas. En la cuarta sección se presentan una serie de recomendaciones puntuales de política pública en materia de seguridad, convivencia y justicia, con posibles estrategias e intervenciones basadas en evidencia que pueden ayudar a la próxima administración a mejorar las condiciones de seguridad y convivencia y ampliar el acceso a la justicia en la ciudad. Finalmente, la última sección presenta las principales conclusiones del documento.

II. Impactos del crimen y la violencia: costos sociales sobre los ciudadanos y sobre el sector productivo

Como vimos en la sección anterior, la criminalidad, la violencia y las altas tasas de percepción de inseguridad son el principal desafío que enfrenta hoy Bogotá (así como las principales ciudades del país). El crimen violento y los delitos contra la propiedad no sólo imponen unos costos directos y colaterales sobre los ciudadanos, las empresas, los sectores productivos y los gobiernos, sino que también se convierten en un obstáculo para el desarrollo económico y social de la ciudad. Las pérdidas de vidas humanas producto del crimen violento, la violencia sexual e intrafamiliar contra mujeres y niños, y las altas tasas de delitos contra la propiedad (en las diferentes modalidades de hurtos y de extorsión), entre otros, afectan las decisiones de inversión en capital humano y salud que los ciudadanos toman, afectan las decisiones de inversión en capital físico, las decisiones de expansión de las empresas, la localización de plantas de producción y establecimientos comerciales, y hacen que una parte muy alta del presupuesto de los gobiernos deba ser utilizado para confrontar la inseguridad, con un costo de oportunidad muy alto para el gasto en salud y educación público, en programas sociales, en infraestructura, y en general, en todos los bienes públicos que buscan promover el desarrollo económico inclusivo y aumentar la productividad y el crecimiento económico.

⁵ El 29% reportó haber sido víctima de raponazo, 25% de hurto a establecimiento comercial, el 22% de hurto a mano armada, el 19% de hurto en la modalidad de cosquilleo y el 5% haber sido víctima de extorsión.

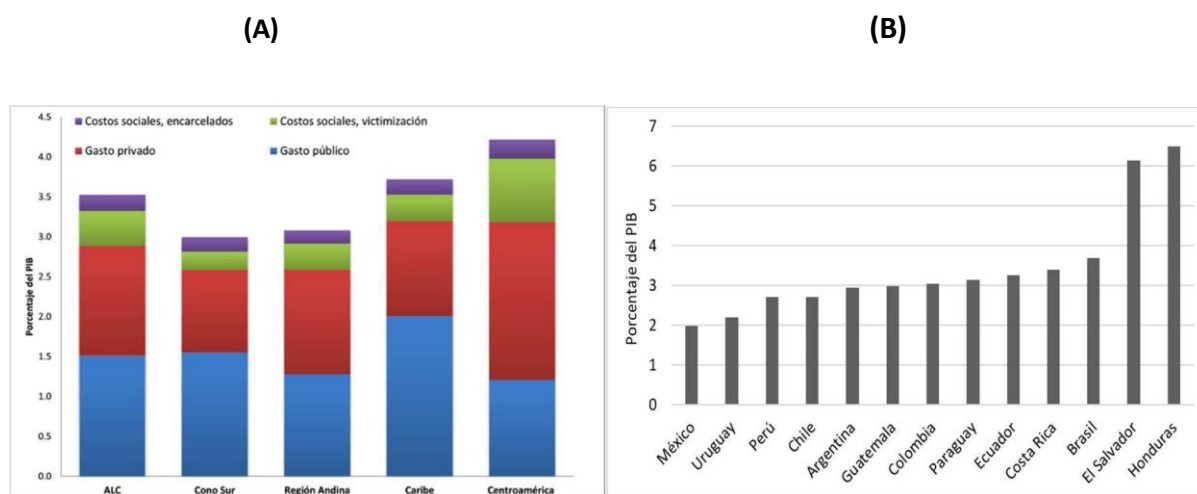
Los costos que imponen el crimen y la violencia sobre el bienestar de los ciudadanos, las decisiones de operación e inversión de las empresas, y el desarrollo económico y social de los países y las ciudades han sido ampliamente documentados en algunos estudios macro para la región de Latinoamérica, en trabajos que analizan casos puntuales de algunos países, y otros que abordan y cuantifican de manera más puntual algunos canales por los cuales el crimen y la violencia afectan el bienestar de los individuos, sus ingresos, la actividad y decisiones de empresas privadas que generan crecimiento y empleo, y las finanzas públicas a través del mayor gasto que deben hacer los gobiernos para confrontar los problemas de seguridad ciudadana y los grupos criminales organizados. Identificar y cuantificar los costos del crimen sobre el bienestar y el desarrollo económico es crucial a la hora de definir, priorizar y evaluar la costo-efectividad del gasto en seguridad y justicia criminal, y de las diferentes intervenciones que se implementan para prevenir, contener y enfrentar la criminalidad y la violencia.

Los costos agregados de la criminalidad y la violencia en Latinoamérica se estiman en varios puntos del PIB. El estudio disponible más completo y actualizado sobre los costos del crimen y la violencia en América Latina es el publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo en 2017 (Jaitman, 2017). Este estudio presenta estimaciones actualizadas y con una metodología homogénea de los costos de la criminalidad y la violencia para 17 países de la región. Para llegar a una estimación de los costos agregados del crimen, el estudio utiliza el método contable para cuantificar los costos directos: gastos en seguridad privada, gasto público en seguridad y justicia criminal, costos médicos y hospitalarios producto de lesiones personales, pérdidas de ingreso producto del efecto incapacitación de personas privadas de la libertad y el valor de los bienes hurtados en delitos contra la propiedad, entre otros. Estos son los costos directos y cuantificables del crimen. No sólo los principales indicadores de inseguridad en la región son sustancialmente más altos que en otros países y regiones, sino que cuando se comparan con otros países del mundo, los costos del crimen que enfrentan los países de América Latina y el Caribe son sustancialmente más elevados: los costos estimados del crimen en América Latina y el Caribe (en promedio, 3.55% del PIB) pueden ser más del doble o el doble cuando se compara con países desarrollados como Alemania (1.34% del PIB), Canadá (1.39% del PIB), Australia (1.76% del PIB) y Francia (1.87% del PIB) y entre un 30 y 40% superiores a los que enfrentan países como Estados Unidos (2.75% del PIB) y el Reino Unido (2.55% del PIB)

respectivamente.

El Gráfico 5A muestra los costos totales y desagregados por componente y por subregión, y el Gráfico 5B presenta los costos totales directos estimados por el Banco Interamericano de Desarrollo por países de la región.

Gráfico 5: costos agregados del crimen y la violencia por componente y por subregión (A) y costos totales por país (B)



Fuente: Jaitmann (2017)

Como vemos, la estimación más reciente y rigurosa de los costos totales directos y cuantificables del crimen muestra que en Colombia este costo es del 3% del PIB, y el país se ubica en el promedio de la región. Sin embargo, y al ser mucho más difíciles de cuantificar directamente, los costos intangibles o colaterales del crimen (como por ejemplo la disminución en la expectativa de vida de las personas, la reducción en los horizontes de planeación de las inversiones de los individuos y las empresas, los costos del dolor y el sufrimiento de las víctimas del delito, y la distorsión en las decisiones de inversión, localización y operación de las empresas), las estimaciones de los costos del crimen y la violencia realizadas por el BID deben entenderse como una cota mínima de los costos del crimen en la región. A pesar de esto, los costos directos del crimen estimados son sustanciales. Estos costos totales directos del crimen en la región son estimados en el 3.55% del producto interno bruto (PIB), y se dividen entre los costos de la victimización y las pérdidas de ingresos producto del efecto incapacitación de las personas privadas de la libertad, que representan cerca del 0.3% del PIB en la

muestra de los 17 países analizados; los costos en seguridad en los que incurre el sector privado: guardias de seguridad, sistemas de videovigilancia, monitoreo, etc., que se estiman en casi 1.5% del PIB anual; los gastos en seguridad y justicia en los que incurren los países y los gobiernos locales subnacionales: administración de justicia, cuerpos de policía y administración de prisiones, entre otros. Este componente es cercano al 1.5% del PIB, del cual más de dos terceras partes está explicado por los costos de los servicios policiales. Sobre este tercer componente, el estudio del BID enfatiza que el gasto público en seguridad y justicia como porcentaje del PIB de los 17 países analizados, no es muy diferente al de países desarrollados como el Reino Unido o Estados Unidos, pero cuando se mide como porcentaje del gasto público total, el gasto en seguridad y justicia (5%) es casi el doble que aquel observado en países desarrollados.

De nuevo, estos costos agregados estimados de la criminalidad y violencia en la región deben entenderse como una cota mínima, pues sólo se tienen en cuenta los costos directos y que son cuantificables. A pesar de esto y con todo y que pueden ser una cota mínima de los costos del crimen y la violencia, resulta útil poner esta cifra en perspectiva y en contexto para entender su magnitud. El costo estimado del crimen y la violencia asciende a cerca de \$261.000 millones de dólares ajustados por paridad de poder de compra, o el equivalente al 3.55% del PIB de la región. Esta suma es aproximadamente equivalente al ingreso del 30% más pobre de la población de la región; a prácticamente la suma total de lo que toda la región invierte en infraestructura; a los recursos necesarios para reducir a la mitad el rezago habitacional de la región; a los recursos necesarios para duplicar el total de los gastos en atención a niños entre 0 y 12 años; a los recursos que se necesitarían a nivel mundial para mitigar la crisis alimentaria y acabar con el hambre en el mundo por 5 años; y a cerca de cuatro veces lo que la región gasta en actividades de innovación y desarrollo (Jaitman, 2017b).

Más allá de la estimación de los costos económicos directos y agregados del crimen y la violencia, varios estudios académicos han intentado cuantificar otros costos del crimen y la violencia sobre *outcomes* económicos y sociales más puntuales. Estos costos, a diferencia, por ejemplo, del gasto público en servicios de policía o el gasto en seguridad, pueden ser directos o indirectos, pero son más difíciles de cuantificar en términos agregados. Los estudios que han intentado identificar estos otros costos no se enfocan en estimar los costos agregados o totales del crimen y la violencia,

sino efectos y consecuencias puntuales de la exposición al crimen y la violencia, de la victimización, de la impunidad e ineficiencia de la justicia sobre múltiples decisiones de inversión que toman los ciudadanos y las firmas, sobre la entrada y salida de firmas, sobre la generación de empleo formal y de calidad, sobre el precio de los activos, y sobre afectaciones a la salud de las víctimas de delitos, entre muchos otros *outcomes*. Típicamente, los costos indirectos incluyen ingresos que se dejan de percibir como consecuencia del crimen y la violencia, inversiones o cambios de comportamiento que hacen los individuos y las firmas para evitar ser victimizados y otros efectos que surgen y que, razonablemente, pueden ser considerados como consecuencia de la exposición a actividades delictivas. Hacer una revisión exhaustiva de los trabajos académicos que han intentado cuantificar otros costos del crimen no es el propósito de este trabajo, pero a continuación resumo los principales resultados de algunos de los estudios más relevantes.

Por ejemplo, Robles, Calderón y Magaloni (2013) estiman los efectos que la violencia homicida tiene sobre la actividad económica, la participación laboral, los ingresos y el desempleo en los municipios mexicanos. Los autores de este estudio encuentran que el incremento observado en los homicidios en México desde el año 2007 tuvo efectos negativos y significativos sobre la participación laboral, las tasas de desempleo, los niveles de ingreso y sobre la proporción de individuos que son propietarios de empresas. El análisis de Robles et al. (2013) muestra que por cada punto de aumento en la tasa de homicidios por cada 10 mil habitantes se genera: una disminución de 2% en la proporción de personas que trabajan en el mismo trimestre y de 3% en el siguiente trimestre; un aumento de 1,5% en la tasa de desempleo; una reducción del 0,4% en la proporción de personas propietarias de negocios; y una reducción del 0,5% en la proporción de personas que son auto-empleadas. Estos resultados muestran el altísimo costo en términos de actividad económica y de empleo que el crimen violento impone.

En otro estudio para Colombia, Camacho y Rodríguez (2013) encuentran que la probabilidad de que las plantas manufactureras en los municipios del país dejen de funcionar se ve incrementada de manera significativa por los ataques violentos de grupos armados. La magnitud de estos impactos no sólo es estadísticamente significativa, sino que su tamaño es sustancial: incrementos en aproximadamente 3 ataques adicionales al año en un municipio aumentan la probabilidad de salida del mercado de las empresas manufactureras de ese municipio en 5,5 puntos porcentuales. La salida

de empresas manufactureras como consecuencia del crimen violento implica la destrucción de empleos formales y decalidad, afectando así los niveles de ingreso y empleo de los habitantes de los municipios impactados.

El crimen violento no sólo afecta los niveles de ingreso, empleo y actividad económica, sino que también tiene efectos distributivos significativos, afectando principalmente a las personas de menores ingresos. Volviendo al caso de México, Ajzenman, Galiani y Seira (2014) encuentran que el crimen violento (más particularmente el aumento observado en los niveles de homicidios entre 2008 y 2011) afecta solamente el precio de los activos (viviendas) de los hogares más pobres. De acuerdo con los autores, un aumento de una desviación estándar en los homicidios disminuye en 3% el precio de las viviendas de los hogares más pobres, pero no afecta el valor de las viviendas de los hogares de mayores ingresos. Los autores de este estudio muestran que un incremento del 100% en la tasa de homicidios conlleva a una caída de entre

0.9 y 1.2% en el precio de las viviendas de bajo costo, mientras que el precio de las viviendas de mayor valor no se ven afectadas. Dado que la tasa de homicidios en México se duplicó entre 2006 y 2011, los con los autores, un aumento de una desviación estándar en los homicidios disminuye en 3% el precio de las viviendas de los hogares más pobres, pero no afecta el valor de las viviendas de los hogares de mayores ingresos. resultados de este estudio implican que el valor de un activo fundamental como es la vivienda para las familias de menos recursos tuvo una pérdida de valor cercana al 2.5%. Este resultado es importante no sólo porque llama la atención sobre los efectos negativos que el crimen violento tiene sobre la distribución de la riqueza (la desigualdad en la distribución del valor de los activos), sino que muestra que mientras los hogares de mayores ingresos encuentran mecanismos para protegerse de shocks violentos, mediante, porejemplo, la contratación de mayor seguridad privada, los hogares pobres no lo pueden hacer y terminan sufriendo una carga desproporcionada de los costos del crimen. En un estudio que aborda el mismo tema para Brasil, Vetter, Beltrão y Massena (2013) utilizan encuestas de más de 7,000 hogares de 10 áreas metropolitanas de Brasil para estimar el efecto que la mayor percepción de inseguridad tiene sobre el precio que los individuos están dispuestos a pagar por el arrendamiento de sus viviendas. Los autores encuentran que un aumento de una desviación estándar en la sensación de seguridad reportada por los hogares aumenta en casi \$750 dólares el valor promedio de los alquileres. Como el

precio de los alquileres por lo general es una proporción de los precios de venta de las viviendas, este resultado muestra que el crimen y la violencia, al aumentar la percepción de inseguridad, tienen un efecto negativo y significativo sobre el precio de los activos de los hogares.

Algunos estudios han documentado y cuantificado también los costos de la violencia sexual y la violencia intrafamiliar contra mujeres y niños en algunos países de la región. Por ejemplo, el maltrato contra las mujeres durante el embarazo incrementa los problemas y complicaciones durante el mismo y tiene efectos negativos sobre la salud del feto, afectando la salud y las capacidades de acumulación de capital humano de los niños y jóvenes cuya madre fue víctima (Heise et al., 1999, Buvinic et al., 1999, García-Moreno, 2000). Además de los costos directos sobre la salud física de los niños y mujeres maltratados, la violencia intrafamiliar tiene efectos sobre la salud sexual y reproductiva de las mujeres. Por ejemplo, las víctimas de abuso sexual durante la niñez o quienes han sido testigos de violencia doméstica tienen mayor probabilidad de embarazo adolescente (evidencia para Barbados); el menor uso de condones y anticonceptivos en parejas violentas implica un mayor número de embarazos no deseados (evidencia para Barbados y Brasil); las víctimas de violencia intrafamiliar tienen más del doble de probabilidad de experimentar enfermedades de transmisión sexual (evidencia para Brasil y Haití) y tres veces más complicaciones en el parto y posparto (evidencia para México). Adicionalmente, las mujeres que sufren de violencia física en su hogar ganan sólo entre 39 y 57 por ciento de lo que devengan mujeres no maltratadas en Chile y Nicaragua, respectivamente, y sufren de una mayor pérdida de días de trabajo por motivos de salud en México (Buvinic, Morrison y Orlando, 2005). Los niños y jóvenes cuyas madres sufrieron abusos y violencia durante el embarazo pueden luego ser potenciales beneficiarios de programas educativos basados en la mejor evidencia disponible e impulsados por gobiernos y organismos multilaterales. O las mujeres abusadas, como consecuencia de políticas que buscan promover el empleo de calidad, podrían en principio tener la capacidad de generar un mayor nivel de ingreso. Pero si su salud de base en etapas tempranas del desarrollo físico de los niños se vio afectada por agresiones y violencia intrafamiliar, o las mujeres son abusadas en su hogar, muy posiblemente la capacidad que tienen las intervenciones educativas y de empleabilidad para aumentar el capital humano y la capacidad de obtener empleos de calidad, se van a ver diezmos. Este último es un claro ejemplo de cómo la criminalidad y la violencia no sólo son un obstáculo para el desarrollo económico y para la capacidad futura de las víctimas para tener empleos

de calidad y generar ingresos, sino que pueden reducir la capacidad y eficacia de los programas sociales y de educación que buscan estos objetivos.

En un estudio para Perú, Agüero (2013) estima el efecto que la violencia doméstica tiene sobre la salud reproductiva de las mujeres y sobre la salud de sus hijos. Para hacer esto, el autor explota un experimento natural asociado a la expansión de los Centros Emergencia Mujer (CEMs) en Perú, que pasaron de 13 en 1999 a 149 en 2012. Agüero (2013) encuentra que las mujeres que son víctimas de violencia doméstica presentan menores niveles de hemoglobina y que sus índices de anemia aumentan entre 9% y 15% relativo a las mujeres que no son victimizadas en el hogar. Adicionalmente, muestra que la violencia física contra las mujeres en el hogar aumenta la probabilidad de divorcio: por cada acto adicional de violencia física la probabilidad de divorcio aumenta en 4 puntos porcentuales. Para aquellas mujeres víctimas de violencia física severa, la probabilidad de divorcio aumenta en casi 130% (es decir, más que se duplica relativo a las mujeres que no sufren de violencia física). Pero los efectos de la violencia física no sólo afectan la salud física y la estabilidad emocional de las mujeres que son víctimas; también afecta la salud de sus hijos. En particular, el autor encuentra que los hijos de mujeres que fueron víctimas de violencia física en el hogar tienen una menor probabilidad de recibir las revisiones médicas prenatales, una mayor probabilidad de tener enfermedades y un menor peso al nacer. La violencia doméstica, de acuerdo con los resultados, incrementa en 15 puntos porcentuales la probabilidad de que los niños contraigan enfermedades gastrointestinales.

Otra dimensión en la cual el crimen y la violencia afectan negativamente el desarrollo económico y el bienestar es a través de su efecto sobre otra población altamente vulnerable: los jóvenes. Algunos estudios recientes han mostrado como la adopción de un sistema de responsabilidad penal diferenciado para jóvenes, que en principio tenía como objetivo protegerlos, terminó aumentando la participación de este grupo vulnerable de la población en actividades delictivas. Para el caso de Colombia, Ibañez, Rodríguez y Zarruk (2013) explotan la implementación gradual del Sistema de Responsabilidad para Adolescentes (SRPA) para estimar sus efectos sobre la participación de jóvenes en actividades delictivas. Este nuevo sistema, adoptado en diferentes países de la región, aumenta la edad de imputabilidad penal, reduce las sanciones penales para menores de 18 años y prohíbe las medidas privativas de la libertad por debajo de cierta edad. Los autores muestran que, en aquellos municipios con una mayor proporción de jóvenes menores de 14 años, a quienes no se puede

sancionar, los delitos contra la propiedad aumentaron. Según los autores, este resultado está en parte explicado por una menor tasa de arresto de jóvenes menores de 14 años, a quienes bajo el nuevo sistema no se pueden sancionar. Otro resultado preocupante que encuentran los autores de este estudio tiene que ver con las tasas de deserción escolar y la heterogeneidad de los efectos por nivel de educación e ingreso de las familias. Más precisamente, encuentran que mientras que la adopción del SRPA en Colombia no aumentó las tasas de deserción escolar de aquellos jóvenes provenientes de familias con nivel medio o alto de educación de los padres, sí lo hizo para jóvenes varones provenientes de familias cuyos padres tenían bajo nivel de educación. De nuevo, este resultado llama la atención no sólo sobre los efectos negativos del crimen y la violencia sobre los niveles de educación de los jóvenes, sino también sobre su efecto desproporcional sobre los jóvenes de familias de menores ingresos y más vulnerables.

Un trabajo relacionado, de Guarín, Medina y Tamayo (2013), muestra que el aumento discontinuo de las penas a las que se enfrentan los jóvenes que ya han cumplido la mayoría de edad (18 años) en Colombia lleva a menores tasas de reincidencia criminal en diferentes delitos. Estos dos trabajos muestran que la implementación de la ley que crea un sistema de responsabilidad penal con menores sanciones para jóvenes que infringen la ley penal, si bien buscaba protegerlos, terminó aumentando su participación en actividades delictivas, y muy probablemente la tasa de entrada en carreras criminales. Seguramente la solución a este resultado negativo no radica en imponer sanciones drásticas de privación de la libertad para jóvenes que cometen delitos, pero sí revisar cómo estos jóvenes son tratados bajo el nuevo sistema de responsabilidad penal y cuáles son los programas de resocialización y justicia restaurativa a los que son sometidos para evitar que se vinculen a actividades criminales o, si ya lo han hecho, que reincidan.

Pero no sólo el crimen violento tiene efectos negativos sobre indicadores económicos y sociales. El crimen a la propiedad, más allá de los costos directos y cuantificables de la propiedad que es hurtada y de los gastos en los que incurren los individuos, las empresas y los gobiernos para prevenirlo y contenerlo, tiene efectos sobre diferentes decisiones que toman los individuos. En un trabajo que utiliza datos para Estados Unidos, Mejía y Restrepo (2015) muestran cómo la incidencia del crimen a la propiedad distorsiona las decisiones de consumo de los individuos. En particular, los autores muestran que el crimen a la propiedad disminuye el consumo de bienes visibles, incluso de aquellos

que no pueden ser hurtados, pero que dan una señal de la riqueza de los individuos. Estas distorsiones que el crimen a la propiedad impone sobre las decisiones de consumo de los individuos afectan su bienestar, pues no les permite escoger de manera libre de riesgos sus canastas de consumo óptimas y que maximizan su bienestar.

Con las estimaciones presentadas en la primera parte de esta sección, más el resumen de varios trabajos académicos que han cuantificado los impactos del crimen y la violencia sobre aspectos diversos como el bienestar de la población, las pérdidas de empleo, las decisiones de inversión y localización de las firmas, los precios de los activos, y los incentivos a la acumulación en capital humano, entre otros, queda claro que invertir más recursos y de manera más eficiente en seguridad y justicia es una inversión rentable para el crecimiento y desarrollo económico y social. Garantizar la seguridad y el control de la violencia es una condición necesaria para el desarrollo y crecimiento económico, para la generación de empleos formales y de calidad, y para lograr reducciones significativas en las condiciones de pobreza multidimensional y en los niveles de desigualdad. Todos los esfuerzos que se hagan encaminados a generar las condiciones de inversión en capital físico y humano, para desarrollar las obras de infraestructura pública de carreteras, puertos, colegios, hospitales, etc., para promover las actividades de investigación y desarrollo, para aumentar la productividad de las empresas y, en general, para activar todos los motores de un crecimiento económico sostenido en el largo plazo, pueden verse truncados si el derecho a la vida y los derechos de propiedad no están debidamente garantizados. En el mejor de los casos esos motores no podrán operar a plena capacidad, y en el peor, eventualmente se van a fundir. El crimen y la violencia, si no se previenen y enfrentan con políticas eficaces y basadas en la mejor evidencia disponible, pueden convertirse en un obstáculo para el crecimiento y desarrollo económico, para la generación de empleos de calidad y para las decisiones de inversión en capital físico y humano por parte de las empresas y los individuos. En situaciones críticas en donde los niveles de violencia y criminalidad desbordan el aparato de seguridad y justicia, no sólo el desarrollo económico de un país puede estar en juego, también la estabilidad democrática de sus instituciones. Por esto, los recursos que se inviertan en seguridad y justicia, la calidad y efectividad de los programas de prevención y control que se implementen y la eficiencia con la que se gestione el gasto en seguridad y justicia pueden convertirse en inversiones rentables para el desarrollo económico, político y social.

De acuerdo con esta tesis central descrita en el párrafo anterior, si bien es cierto que los motores del crecimiento económico sostenido y del desarrollo económico y social inclusivo están bien identificados en la literatura (la formación de capital humano, la acumulación de capital físico y la provisión de infraestructura pública, la promoción de los incentivos correctos para que los sectores de investigación y desarrollo generen innovaciones que aumentan la productividad agregada de la economía, la puesta en marcha de programas sociales e inversión pública en educación, salud, agua potable, servicios básicos, entre otros), la adecuada y eficiente provisión de bienes públicos como la seguridad y la justicia se constituyen en condiciones necesarias para que los motores anteriormente mencionados puedan operar de forma adecuada. Es prácticamente imposible crear las condiciones necesarias para el crecimiento y desarrollo económico, para la generación de empleos de calidad y para la reducción de la pobreza y la desigualdad si derechos fundamentales básicos como el derecho a la vida, a la propiedad privada y a la libertad de ciudadanos y empresas no están mínimamente garantizados.

Un corolario de esta tesis central es que pueden existir complementariedades positivas importantes entre las políticas e intervenciones que buscan prevenir y controlar la violencia y reducir la inseguridad, y los efectos de las políticas sociales que buscan mejorar la salud y el capital humano de los ciudadanos de menores recursos, o las políticas que buscan fomentar el emprendimiento y la creación de empleos de calidad. En otras palabras, los efectos positivos de las políticas de promoción de la salud, de formación de capital humano y de las políticas que buscan promover el emprendimiento y la generación de empleos de calidad pueden verse frenados, o en el mejor de los casos, socavados, por la inseguridad y la violencia.

La inversión en programas de prevención y control del crimen efectivos, y en estrategias e intervenciones de seguridad ciudadana que estén basados en la mejor evidencia disponible, deben ser evaluadas no sólo en la dimensión de su capacidad para lograr menores tasas de criminalidad, de victimización y percepción de inseguridad y de reducción de la violencia, sino también en la dimensión de los efectos que estas intervenciones tienen para activar los motores de crecimiento y desarrollo económico. Si el crimen y la violencia, como se discutió en esta sección, afectan negativamente las decisiones de inversión de las empresas en capital físico, reducen las inversiones en capital humano de los individuos, afectan la salud física y mental de las personas que son víctimas, etc., controlar estos

fenómenos no sólo reduce la presión de gasto fiscal en el control de estas actividades (policías, administración de justicia, mantenimiento de cárceles), sino que puede generar un círculo virtuoso que active los principales motores de crecimiento y desarrollo económico, reduzca los niveles de pobreza y disminuya la desigualdad.

Algunos de los trabajos descritos en esta sección muestran que, en muchos países de la región, los costos del crimen y la violencia recaen desproporcionalmente sobre los hogares de menores ingresos y las zonas más vulnerables de los países y las ciudades. Esto, como mostraremos en la siguiente sección con estimaciones utilizando datos de la incidencia del crimen por sectores geográficos en Bogotá, es especialmente cierto para los crímenes y delitos violentos, y no tanto para los delitos contra la propiedad. Pero es el crimen violento el que genera los mayores costos sociales y económicos: de acuerdo con el trabajo del BID que estima los costos agregados y directos del crimen y la violencia, el 65% de estos costos en la región se deben a costos causados por homicidios.

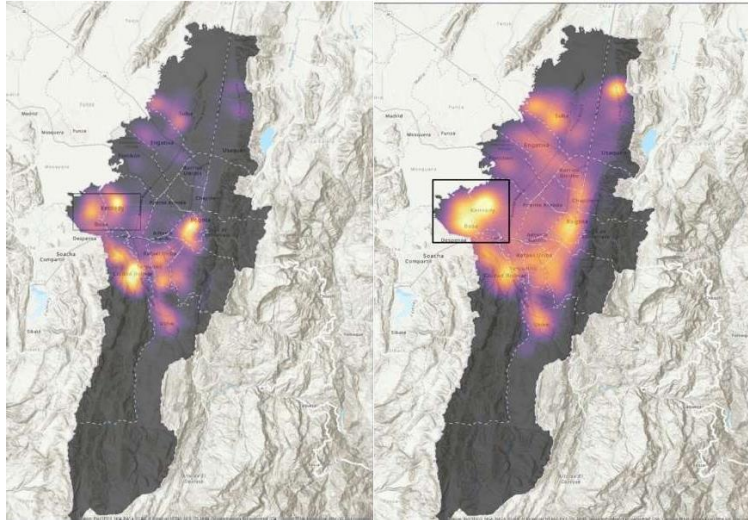
III. Distribución geográfica del crimen y su concentración por nivel socioeconómico: el caso de Bogotá

El crimen y la violencia en Bogotá se distribuyen de manera muy desigual a lo largo de la ciudad, y esto tiene consecuencias directas sobre las poblaciones sobre las que recaen desproporcionalmente los costos directos e indirectos de la criminalidad y la violencia como los descritos en la sección anterior. Como vamos a ver en esta sección, mientras que los homicidios, los delitos sexuales y, en general, todos los delitos violentos se concentran desproporcionadamente en zonas y localidades de menores ingresos de la ciudad, como Bosa, Kennedy, Ciudad Bolívar y algunas localidades del centro de la ciudad como Mártires y Santa Fé (Mapa 1A y B), los delitos contra la propiedad se concentran desproporcionalmente en la franja comercial con grandes flujos de población comprendida entre la calle 6ta y la calle 72 y la Avenida Caracas y la Carrera 7ma y sus alrededores (Mapa 2).

Mapa 1: concentración espacial de homicidios (A) y delitos sexuales en Bogotá (B)

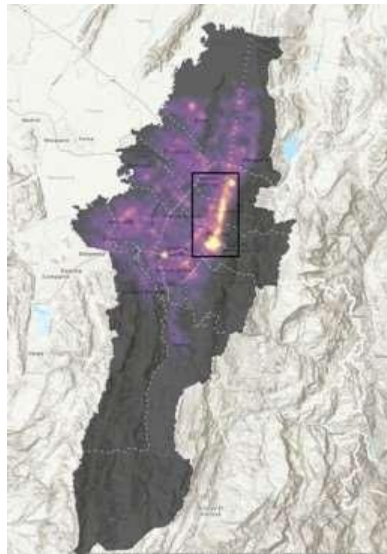
(A)

(B)



Fuente: elaboración propia con información de SIEDCO - Policía Nacional

Mapa 2: concentración espacial del hurto a personas en Bogotá



Fuente: elaboración propia con información de SIEDCO - Policía Nacional

Quando se analizan a un nivel más granular, se observa un nivel muy importante de concentración espacialde prácticamente todos los delitos que ocurren en Bogotá. La ciudad tiene cerca de 137,000 segmentos de vía, o “cuadras”, como comúnmente se conocen. El 50% de todos los

homicidios en Bogotá ocurren en el 0.5% de los segmentos de vía, y el 50% de los hurtos a personas ocurren en tan sólo el 6.2% de los segmentos de vía (Tabla 3). Estas cuadras o segmentos de vía en donde se concentra desproporcionalmente el crimen se conocen comúnmente como puntos calientes del crimen, o *hotspots*.

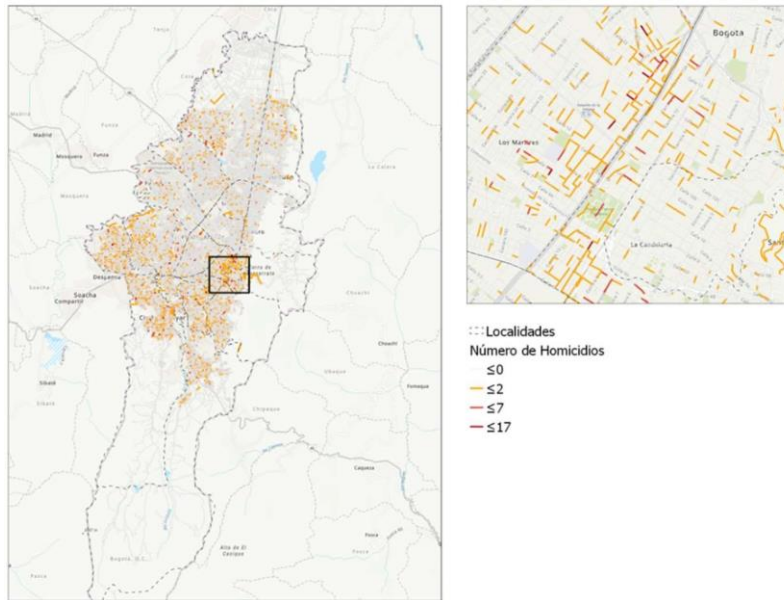
Tabla 3: patrones de concentración espacial del crimen en los segmentos de vía de Bogotá

	25% de los delitos	50% de los delitos	75% de los delitos	100% de los delitos
Delitos Sexuales	0.47%	1.73%	3.01%	4.28%
Homicidios	0.19%	0.52%	0.85%	1.17%
Hurto total	1.95%	7.61%	19.82%	48.95%
Hurto a comercio	0.58%	2.67%	7.23%	12.03%
Hurto a personas	1.56%	6.26%	16.46%	39.81%
Hurto a residencias	1.24%	4.03%	6.91%	9.80%
Hurto a automotores	0.62%	1.70%	2.78%	3.86%
Hurto a motocicletas	0.79%	1.92%	3.05%	4.18%
Incautación de droga	0.24%	0.93%	2.50%	3.14%

Fuente: elaboración propia con información de SIEDCO - Policía Nacional

El Mapa 3 presenta el número de homicidios por segmentos de vía ocurridos en Bogotá entre 2012 y 2018. Como se puede ver en este mapa, hay segmentos de vía (cuadras) en Bogotá (principalmente en el sector del centro de la ciudad) en donde en el transcurso de 7 años, ocurrieron entre 7 y 17 homicidios. El Mapa3 también muestra que hay muchísimos segmentos de vía de la ciudad (la gran mayoría), en donde no ha ocurrido ningún homicidio, por lo menos durante el tiempo que se tienen registros georreferenciados confiables (últimos 15 años). Como lo muestra la Tabla 1, la altísima concentración espacial del crimen se observa para todos los delitos, aunque para el delito de homicidio el nivel de concentración espacial es el más alto observado.

Mapa 3: distribución de los homicidios en Bogotá por segmento de vía



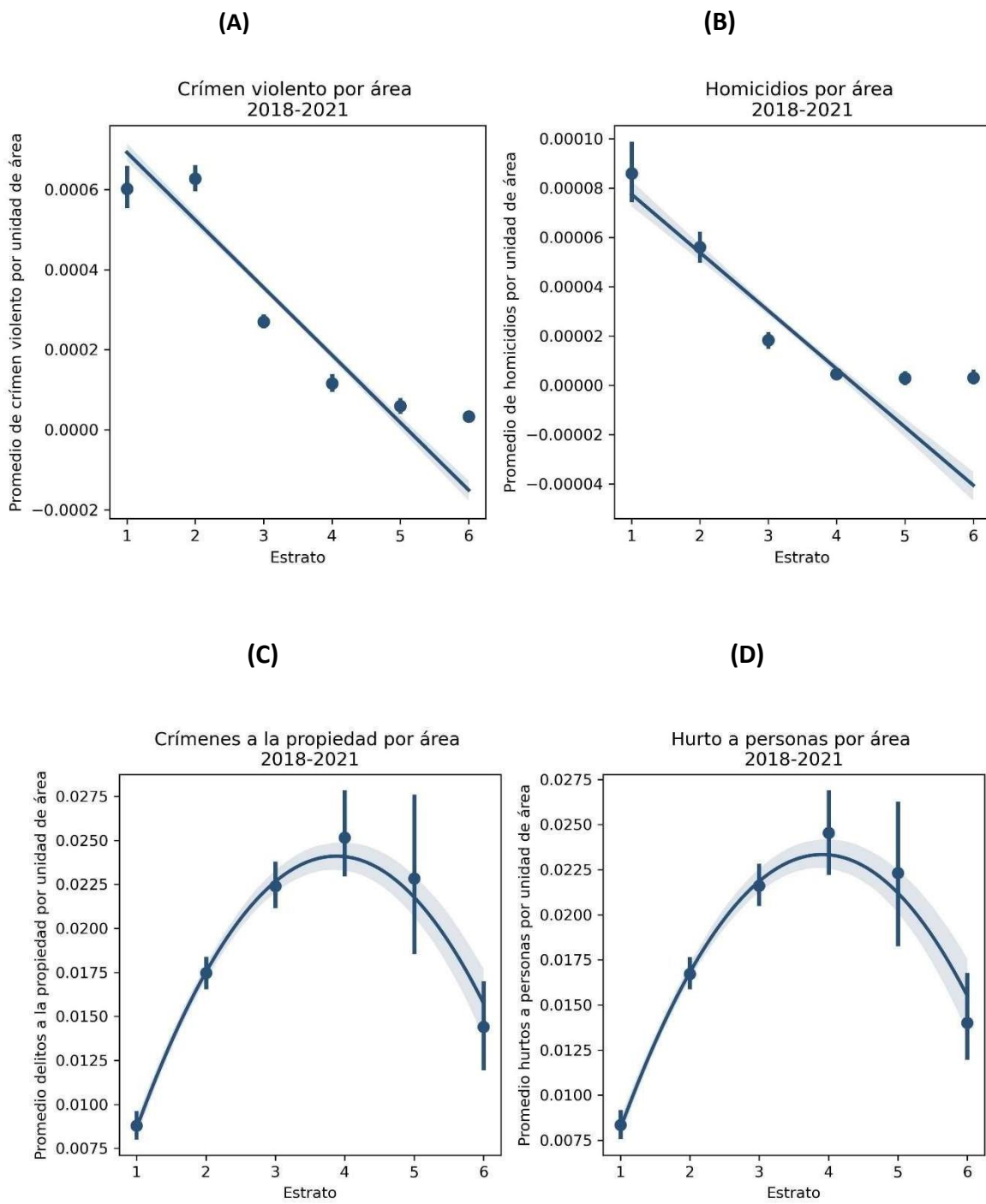
Fuente: elaboración propia con información de SIEDCO – Policía Nacional

Más allá del altísimo nivel de concentración espacial del crimen en unas pocas zonas muy específicas de la ciudad, queda por documentar cómo se distribuyen la incidencia (y los costos) del crimen por nivel socioeconómico de la población en la ciudad. Este es un tema que no se ha documentado formalmente, y este trabajo es el primero en hacerlo. En concreto, la siguiente pregunta que queremos responder es sobre cuáles niveles socioeconómicos de la población recae desproporcionalmente la incidencia, y por tanto los costos, del crimen. Para responder esta pregunta, en lo que sigue, utilizamos diferentes niveles de desagregación geográfica y diferentes medidas del nivel socioeconómico de cada zona geográfica para desentrañar la relación entre la incidencia y los costos del crimen, y el nivel socioeconómico de la población. Las dos desagregaciones geográficas que utilizaremos son UPZ y manzanas, y para medir el nivel socioeconómico utilizaremos tres variables que miden, al nivel de desagregación geográfica que estemos utilizando, el estrato socioeconómico; el porcentaje de hogares que se consideran pobres; y el porcentaje de personas mayores de 15 años cuyo máximo nivel de educación es primaria. Estas tres medidas son buenas aproximaciones del nivel de ingreso o nivel socioeconómico de los residentes en las diferentes áreas geográficas que estemos analizando.

El Grafico 6 muestra la distribución de los delitos violentos (A), homicidios (B), crimen a la propiedad (C) y hurto a personas (D) por nivel de estrato socioeconómico de las manzanas en Bogotá. Como se puede observar en los paneles (A) y (B) de este gráfico, el crimen violento en general (suma ponderada de homicidios, lesiones personales y delitos sexuales), y los homicidios en particular, se concentran muy desproporcionalmente en las manzanas de Bogotá cuyo nivel de estrato socioeconómico promedio es 1 y 2. En particular, el número promedio de delitos violentos en las manzanas de Bogotá con estrato promedio 1 y 2 puede ser varios órdenes de magnitud mayor que el promedio de homicidios de las manzanas de la ciudad cuyo estrato promedio es 4, 5 o 6. Para los delitos contra la propiedad en general (suma ponderada de hurto a personas, a residencias, a vehículos y a establecimientos comerciales) y para el hurto a personas en particular, los niveles de concentración por nivel de estrato socioeconómico siguen un patrón muy diferente (paneles C y D del Gráfico 6).

En particular, la relación observada para delitos contra la propiedad es de U invertida, con las manzanas de estratos 3, 4 y 5 concentrando la mayor carga de este tipo de delitos. Como vemos en los dos paneles inferiores, en el estrato de menor nivel socioeconómico (1) y en el de mayor (6), la incidencia de los delitos contra la propiedad es la más baja, muy seguramente por razones distintas: mientras que en las manzanas de estrato 1 las oportunidades e incentivos para la ocurrencia de delitos contra la propiedad puede ser muy baja, en el estrato 6 quizás la baja incidencia de los delitos contra la propiedad se debe a mayores medidas de protección y vigilancia privada en estas zonas que evitan que estos delitos ocurran.

Gráfico 6: incidencia de delitos violentos (A, B) y de delitos contra la propiedad (C y D) por nivel de estrato socioeconómico de las manzanas en Bogotá

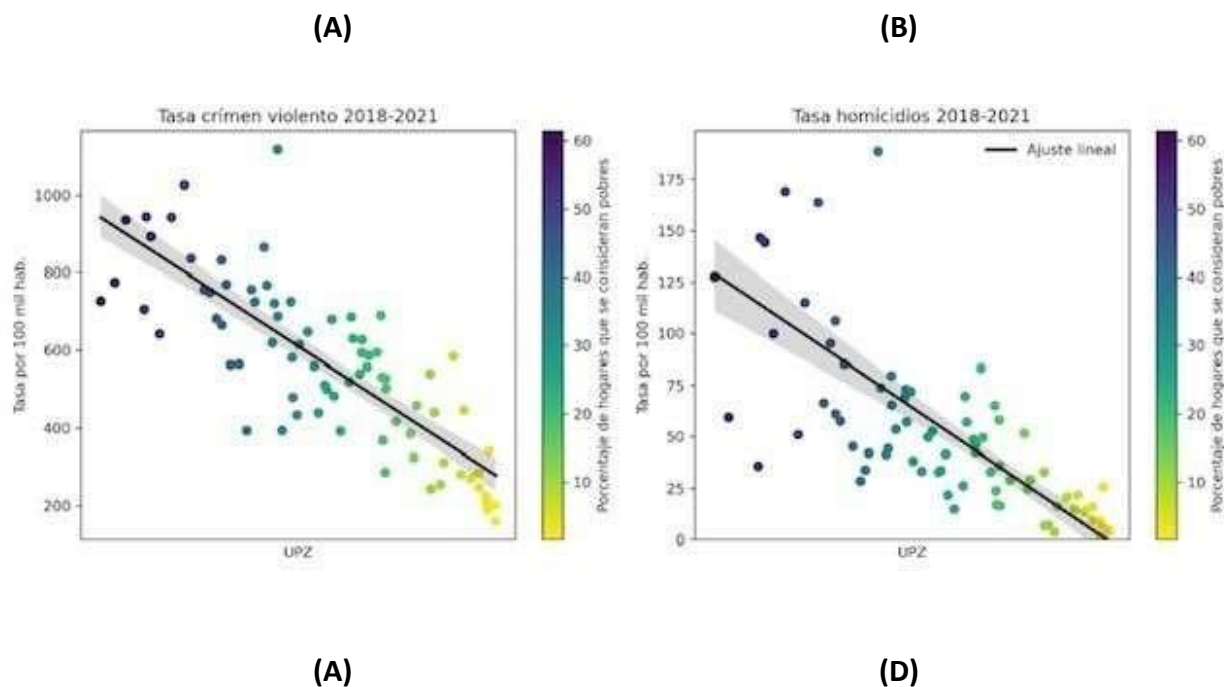


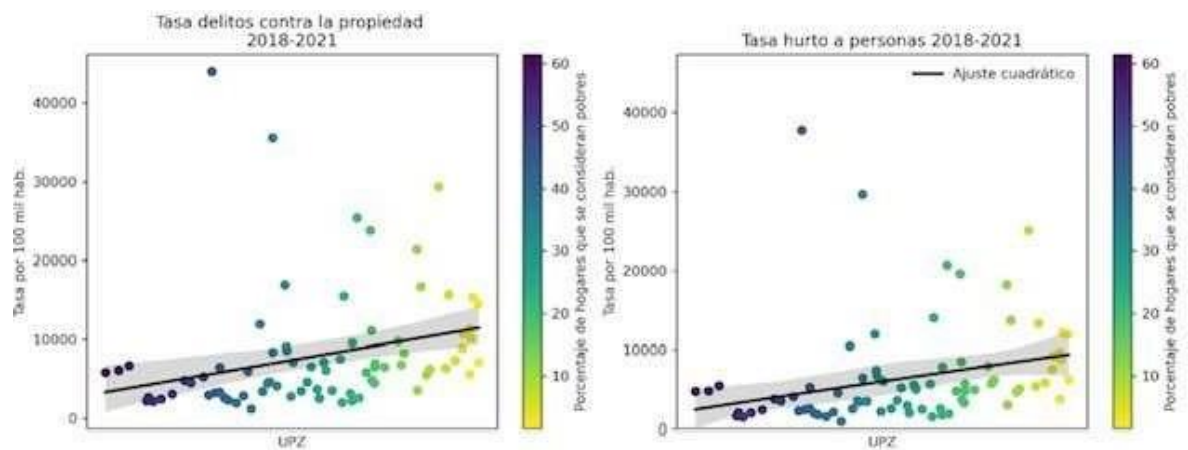
Fuente: elaboración propia con información de SIEDCO-Policía Nacional

Otra medida de nivel socioeconómico que exploramos, esta vez a un nivel de desagregación

por UPZ, es el porcentaje de hogares en cada UPZ que se consideran pobres. De nuevo, encontramos una relación negativa y fuerte entre el porcentaje de hogares que se consideran pobres y la incidencia de delitos contra la vida y para homicidios (Gráfico 7 A y B, respectivamente). Como se puede ver en los dos paneles superiores de este gráfico, entre mayor es el porcentaje de hogares que se consideran pobres, mayor es el nivel observado de crimen violento y mayor el número de homicidios en la UPZ correspondiente. Más precisamente, en UPZs en donde más del 60% de los hogares se considera pobre, la tasa de crimen violento es casi 5 veces superior a la observada en las UPZs en donde menos del 10% de los hogares se consideran pobres. Para el caso de los delitos contra la propiedad y en particular para el hurto a personas esta relación, si algo, parece darse en sentido contrario: entre mayor es el porcentaje de los hogares que se consideran pobres, menor es la tasa de delitos contra la propiedad y la tasa de hurto a personas, aunque la relación parece menos robusta y con mayor número de UPZs “outliers” o atípicas en esta relación.

Gráfico 7: incidencia de delitos violentos (A, B) y de delitos contra la propiedad (C y D) por porcentaje de hogares que se considera pobre a nivel de UPZ

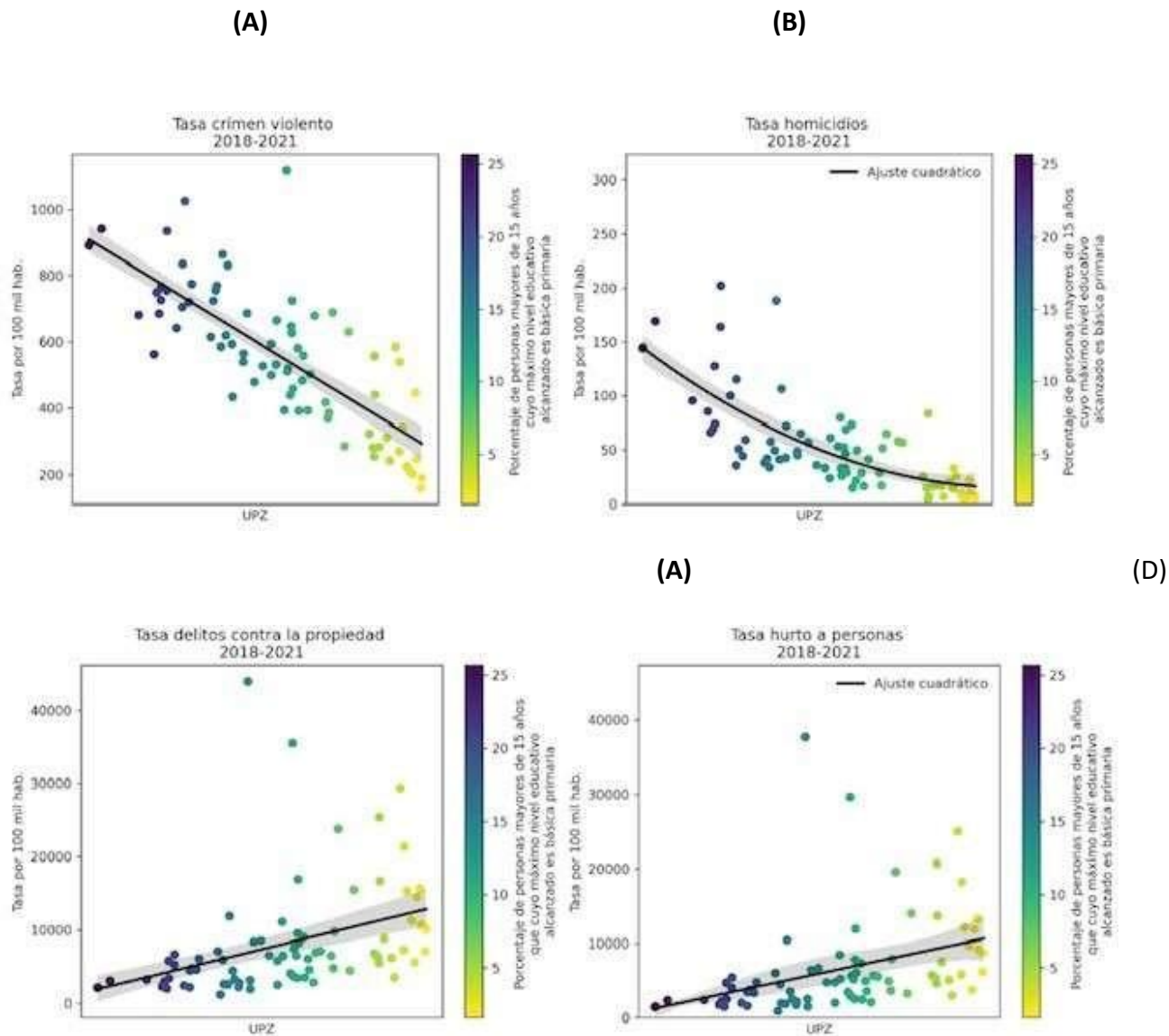




Fuente: elaboración propia con información de SIEDCO-Policía Nacional

Finalmente, la tercera medida con la que evaluamos la relación entre incidencia del crimen y el nivel socioeconómico es el porcentaje de personas mayores de 15 años cuyo máximo nivel educativo alcanzado es primaria en cada UPZ. La relación que se observa es similar a la obtenida con los otros dos indicadores de nivel socioeconómico. Más precisamente, entre más alto es el porcentaje promedio de personas mayores de 15 años cuyo máximo nivel educativo alcanzado es primaria en una UPZ, más altas son las tasas de crimen violento y de homicidios que sufren estas UPZs (Gráfico 8 A y B). Por el contrario, la relación con la incidencia de delitos contra la propiedad es menos clara y, si algo, es invertida: a mayor porcentaje de personas mayores de 15 años cuyo nivel máximo de educación alcanzado es primaria, más baja es la tasa de delitos contra la propiedad y la tasa de hurto a personas de la UPZ correspondiente (paneles C y D del Gráfico 8).

Gráfico 8: incidencia de delitos violentos (A, B) y de delitos contra la propiedad (C y D) por porcentaje de personas mayores de 15 años cuyo máximo nivel de educación es primaria a nivel de UPZ



Fuente: elaboración propia con información de SIEDCO-Policía Nacional

La evidencia encontrada en los Gráficos 6, 7 y 8 muestra una relación muy robusta entre el nivel socioeconómico de los hogares y la incidencia y costos del crimen que estos hogares soportan, en donde los hogares más pobres de la población enfrentan una carga desproporcional mucho más alta del crimen violento que los hogares de mayor nivel socioeconómico. Para los delitos contra la propiedad, la relación con el nivel socioeconómico es menos clara y robusta y, si algo, parece invertida: en las zonas donde los hogares tienen un nivel socioeconómico menor (menor estrato, donde el porcentaje de hogares que se consideran pobres es mayor, o donde el porcentaje de la población mayor de 15 años cuyo nivel educativo máximo alcanzado es primaria es más alto), la incidencia de los delitos contra la propiedad es menor.

Dado que una proporción muy alta de los costos del crimen está explicada por delitos violentos como homicidios, lesiones personales, violencia sexual, violencia intrafamiliar, entre otros⁶, la evidencia anteriormente descrita tiene implicaciones profundas sobre la necesidad de plantear políticas de seguridad efectivas y que estén basadas en la mejor evidencia disponible, no sólo por el objetivo directo de reducir la criminalidad y la violencia, sino también como una política de carácter progresivo, que disminuya los costos que enfrentan a diario los hogares de menores ingresos producto de la criminalidad y que les permita salir de trampas de pobreza y aprovechar las oportunidades de desarrollo y crecimiento económico. A la luz de la evidencia mostrada en esta sección resulta al menos paradójico que mientras en los debates públicos y políticos se suele asociar a las plataformas programáticas de los partidos de centro-derecha y derecha con un mayor énfasis en políticas de seguridad, y a las de los partidos de centro-izquierda e izquierda con un mayor énfasis en la política social y redistributiva, no se haya tenido en cuenta que los costos del crimen y la violencia recaen desproporcionalmente sobre las poblaciones de menores ingresos, con lo cual una política efectiva de reducción de la inseguridad beneficiaría desproporcionalmente a dichas poblaciones menos favorecidas.

IV. Principales retos y recomendaciones para una política de seguridad, convivencia y justicia en Bogotá

Los retos en materia de seguridad que enfrenta Bogotá son enormes. Así lo muestran los resultados de varias encuestas ciudadanas recientes, que señalan la creciente inseguridad como el principal reto que deberá enfrentar el próximo alcalde de Bogotá. Plantear una política de seguridad efectiva, implementable y con objetivos concretos y medibles será una prioridad para el próximo alcalde de la ciudad. A continuación, enumero los que, a mi juicio, son los principales retos y principales prioridades en las que se debería enfocar una política de seguridad efectiva, que logre contener el incremento de la inseguridad en el corto plazo, y reducir la criminalidad y la percepción de inseguridad en los próximos cuatro años.

1. Reducir la tasa de homicidios a un dígito en el próximo cuatrienio

Uno de los principales retos y objetivos en materia de seguridad en el próximo cuatrienio será el de bajar la tasa de homicidios a niveles de un dígito. Para lograr esto, la próxima administración deberá articular acciones de prevención con entidades del orden nacional y local, y acciones de control del delito con la Policía Metropolitana de Bogotá y la Fiscalía General de la Nación para retomar la senda descendiente de la tasa de homicidios que tuvo la ciudad hasta el año 2019. Hay que aclarar en este punto que esta no es una meta inviable o inalcanzable. Incluso si la tasa de homicidios cierra el 2023 con un crecimiento de 10% (como viene sucediendo en los primeros seis meses del año), y durante el próximo cuatrienio se logra una reducción del 25% (como se logró en Bogotá entre 2015 y 2019), la tasa de homicidio cerraría el año 2027 en niveles de un dígito.

⁶ El trabajo más reciente del BID que cuantifica los costos del crimen en Latinoamérica muestra que el 65% de los costos totales de la victimización están explicados por delitos violentos, y particularmente por homicidios.

Para lograr esto, la política se debe enfocar en dos frentes principales. Primero, en labores de inteligencia e investigación criminal para identificar, capturar y judicializar de manera efectiva las principales estructuras criminales que operan en la ciudad y que son causantes de homicidios en la modalidad de sicariato, por ajustes de cuentas entre estas estructuras criminales organizadas. Y segundo, en intervenciones que reduzcan las riñas y lesiones personales que terminan en homicidios producto de conflictividades sociales que no se atienden a tiempo y por consumo incontrolado y problemático de alcohol en zonas identificadas de la ciudad. Para esto, es crucial que la Secretaría Distrital de Gobierno haga las intervenciones de inspección, vigilancia y control a establecimientos que venden licor y las políticas de prevención de patrones de consumo problemático de bebidas alcohólicas.

2. Enfrentar el hurto y articular cambios legislativos y acciones judiciales para el control efectivo de este delito

El segundo tema prioritario es la contención y reducción del hurto a personas, el delito de más alto impacto y el de más rápido crecimiento observado en los últimos años. A pesar de que en la gran mayoría de los casos el hurto a personas en sus diferentes modalidades (cosquilleo, raponazo, atraco, etc.) es catalogado como un delito menor, la próxima administración distrital deberá dar un debate de fondo con el gobierno nacional, el Congreso de la República, la Fiscalía General y la Rama Judicial para revisar la legislación actual respecto al tratamiento que el sistema de justicia criminal le da a los delincuentes de carrera, o los llamados reincidentes/recurrentes. Las últimas cifras disponibles analizadas muestran que cerca del 56% de las personas capturadas por la policía en el país entre 2004 y 2019 por el delito de hurto a personas tenía capturas previas, y de estos, el 42% tenía capturas previas por el mismo delito: hurto a personas (Tabla 4).

Tabla 4: patrones de recurrencia criminal por capturas de policía y por tipo de delito

	Capturados	Porcentaje con capturas previas	Homicidio	Sexuales	Lesiones	Violencia intrafamiliar	Hurto	Estupefacientes
Total	215,590	47%	2%	1%	5%	3%	19%	22%
Homicidio	5,508	49%	14%	1%	7%	2%	14%	16%
Sexuales	5,412	25%	0%	10%	3%	2%	4%	5%
Lesiones	16,907	33%	1%	1%	10%	4%	11%	11%
Violencia intrafamiliar	10,734	35%	1%	1%	7%	11%	9%	11%
Hurto	43,799	56%	1%	0%	6%	3%	42%	19%
Estupefacientes	58,734	56%	1%	0%	4%	2%	15%	45%

Fuente: cálculos propios con información de SIEDCO-DIJIN

Si las mismas cifras se analizan no a partir de la recurrencia en capturas sino en imputaciones de cargos por parte de la Fiscalía General de la Nación, del total de personas imputadas por el delito de hurto, el 62% ya tenía imputaciones previas, y de éstas, el 47% eran imputaciones por el mismo delito de hurto (Tabla 5).

Tabla 5: patrones de recurrencia criminal por imputaciones de cargos de la FGN y por tipo de delito

	Eventos imputados	Porcentaje con eventos previos	Homicidio	Sexuales	Lesiones	Violencia intrafamiliar	Hurto	Estupefacientes
Total	84,536	51%	3%	1%	10%	8%	24%	11%
Homicidio	5,311	50%	9%	1%	13%	7%	16%	10%
Sexuales	2,849	33%	1%	8%	7%	7%	6%	3%
Lesiones	1,662	49%	3%	1%	15%	12%	19%	6%
Violencia intrafamiliar	9,551	48%	1%	2%	13%	21%	10%	4%
Hurto	26,542	62%	3%	1%	12%	7%	47%	10%
Estupefacientes	16,438	47%	4%	1%	8%	5%	14%	24%

Fuente: presentación pública herramienta PRiSMA, Fiscalía General de la Nación

Para el caso de Bogotá, un análisis realizado por la Secretaría de Seguridad en 2018 mostraba que entre enero de 2013 y julio de 2017 la Policía había capturado más de dos veces a 22,580

personas; el 94.1% tenía entre 2 y 5 capturas en este período; el 4.5% tenía entre 6 y 9 capturas; había 7 individuos con entre 30 y 34 capturas de la Policía en esos 4 años y medio, y 3 individuos con entre 36 y 52 capturas (Tabla 6A). El individuo con más capturas en este período en Bogotá, un hombre de 43 años de edad en el año 2017, tenía 51 capturas por hurto a personas y hurto a establecimientos comerciales, y el número de días promedio entre una captura y otra era de 17.6 días. El segundo individuo con más capturas en Bogotá en ese período era un hombre, de 34 años de edad, con un total de 47 capturas, de nuevo por hurto a personas y hurto a entidades comerciales, y con un promedio de 14.1 días entre una captura y otra (Tabla 6B).

Tabla 6: reincidencia en capturas en Bogotá (A) y top 10 de recurrentes en capturas (B)

(A)

Rango	Número de individuos	Porcentaje	Tiempo promedio entre una captura y otra
2 a 5	21252	94,12%	337,45
6 a 9	1025	4,54%	139,03
10 a 13	185	0,82%	94,66
14 a 17	63	0,28%	71,14
18 a 21	24	0,11%	57,76
22 a 25	12	0,05%	40,66
26 a 29	9	0,04%	36,96
30 a 34	7	0,03%	35,23
36 a 52	3	0,01%	21,13
Total	22580	100,00%	92,67

(B)

Individuo	# veces que ha sido capturado	Edad del individuo (Años)	Sexo	Delito(s)	# de días promedio entre una captura y otra	Ciudad de origen
1	51	43	Masculino	Hurto a personas Hurto a entidades comerciales	17,6	Barranquilla
2	47	34	Masculino	Hurto a personas Hurto a entidades comerciales	14,15	Bogotá
3	39	34	Femenino	Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes	31,6	Bogotá
4	33	32	Masculino	Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes, Cohecho	35	Neiva
5	33	31	Femenino	Hurto a personas Hurto a entidades comerciales	19,3	Bogotá
6	31	62	Masculino	Hurto a personas Hurto a entidades comerciales	19	Bogotá
7	30	25	Masculino	Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes	50,5	Bogotá
8	30	48	Masculino	Hurto a personas Hurto a entidades comerciales	43	Bogotá
9	30	41	Masculino	Hurto a personas Daño en bien ajeno Hurto a personas	43	Bogotá
10	30	31	Masculino	Hurto a entidades comerciales Tráfico, Fabricación o Porte de Estupefacientes Daño en bien ajeno	51,7	Bogotá

Fuente: cálculos de la Secretaría de Seguridad de Bogotá entre 2013 y junio de 2017

Estos patrones de reincidencia o recurrencia criminal, y el hecho de que en muchos casos los delitos por los que estos individuos reincidentes o recurrentes han sido capturados e imputados son hurto a personas y hurtos a establecimientos comerciales, delitos considerados por el sistema penal como relativamente menores, debe llevar a una reflexión sobre el tratamiento que el sistema penal les da a estos individuos recurrentes, o delincuentes de carrera. Si bien por tratarse de delitos menores

que en principio no merecen medidas preventivas intramurales o domiciliarias, la suma de las recurrencias en delitos menores termina imponiendo costos sociales muy altos a los ciudadanos, y el sistema de justicia criminal debería considerar la privación preventiva de la libertad de individuos a quienes se les demuestre la recurrencia en actividades criminales, incluso si es en delitos considerados “menores”. Para esto, la Fiscalía General de la Nación ya tiene desarrollada una herramienta (PRISMA) que aún no ha sido implementada y que le permitiría a los fiscales tener mejor información sobre la carrera criminal de los individuos que son llevados a imputación de cargos y a audiencias de solicitud de medida de aseguramiento. Esta herramienta fue diseñada para que tanto fiscales como jueces de control de garantías tengan información precisa para cada individuo procesado sobre su historial de capturas, imputaciones, condenas, entradas a la cárcel, etc., y sobre su riesgo estimado de reincidencia criminal. Esta herramienta ayudaría enormemente a tomar mejores decisiones de privación preventiva de la libertad, para hacer un uso más proporcional de esta medida preventiva y reducir los errores Tipo I (enviar a prisión preventiva a un individuo que no representa un riesgo de seguridad para la sociedad) y los errores Tipo II (no enviar a medida preventiva de aseguramiento a individuos con altísimo riesgo de reincidencia criminal y que ponen en grave riesgo la seguridad ciudadana de forma recurrente). No es clara la razón por la cual la Fiscalía General de la Nación no ha implementado esta herramienta que ayudaría a disminuir la reincidencia criminal. El próximo alcalde de Bogotá podría pedirle a la Fiscalía General de la Nación la implementación de esta herramienta, y hacer una evaluación de su efectividad para reducir los patrones observados de reincidencia criminal en la ciudad. También, la próxima administración distrital deberá liderar, muy probablemente con otros alcaldes de ciudades capitales que sufren este problema crónico, un debate sobre el tema y promover cambios legislativos que lleven a un cambio en el tratamiento penal de individuos con patrones crónicos de recurrencia criminal.

3. Desarticulación de estructuras criminales organizadas e intervención en zonas de la ciudad en donde ocurren delitos de alto impacto

Tercero, la presencia de células urbanas de grupos criminales como el ELN, las disidencias de las FARC y grupos criminales como el Tren de Aragua, deben llevar a la próxima administración a terminar imponiendo costos sociales muy altos a los ciudadanos, y el sistema de justicia criminal

debería considerar la privación preventiva de la libertad de individuos a quienes se les demuestre la recurrencia en actividades criminales, incluso si es en delitos considerados “menores”. Para esto, la Fiscalía General de la Nación ya tiene desarrollada una herramienta (PRiSMA) que aún no ha sido implementada y que le permitiría a los fiscales tener mejor información sobre la carrera criminal de los individuos que son llevados a imputación de cargos y a audiencias de solicitud de medida de aseguramiento. Esta herramienta fue diseñada para que tanto fiscales como jueces de control de garantías tengan información precisa para cada individuo procesado sobre su historial de capturas, imputaciones, condenas, entradas a la cárcel, etc., y sobre su riesgo estimado de reincidencia criminal. Esta herramienta ayudaría enormemente a tomar mejores decisiones de privación preventiva de la libertad, para hacer un uso más proporcional de esta medida preventiva y reducir los errores Tipo I (enviar a prisión preventiva a un individuo que no representa un riesgo de seguridad para la sociedad) y los errores Tipo II (no enviar a medida preventiva de aseguramiento a individuos con altísimo riesgo de reincidencia criminal y que ponen en grave riesgo la seguridad ciudadana de forma recurrente). No es clara la razón por la cual la Fiscalía General de la Nación no ha implementado esta herramienta que ayudaría a disminuir la reincidencia criminal. El próximo alcalde de Bogotá podría pedirle a la Fiscalía General de la Nación la implementación de esta herramienta, y hacer una evaluación de su efectividad para reducir los patrones observados de reincidencia criminal en la ciudad. También, la próxima administración distrital deberá liderar, muy probablemente con otros alcaldes de ciudades capitales que sufren este problema crónico, un debate sobre el tema y promover cambios legislativos que lleven a un cambio en el tratamiento penal de individuos con patrones crónicos de recurrencia criminal.

4. Desarticulación de estructuras criminales organizadas e intervención en zonas de la ciudad en donde ocurren delitos de alto impacto

Tercero, la presencia de células urbanas de grupos criminales como el ELN, las disidencias de las FARC y grupos criminales como el Tren de Aragua, deben llevar a la próxima administración a fortalecer el trabajo articulado con la Policía Nacional y la fiscalía general de la Nación en temas de inteligencia e investigación criminal. Una señal de alerta que ha tenido Bogotá en los últimos años es el creciente número de casos de sicariato, que son consecuencia de ajustes de cuentas entre grupos criminales que operan en la ciudad. Estos fenómenos de crimen organizado no se pueden confrontar con la policía de vigilancia (policía de cuadrantes), sino con las seccionales de las direcciones especializadas de la Policía Nacional como la SIPOL (inteligencia), SIJIN (Investigación criminal) y GAULA (extorsión y secuestro), que son las encargadas de recoger información de inteligencia sobre la operación de estos grupos, y de la adecuada articulación con la Fiscalía para abrir los procesos judiciales y, con esto, poder desarticular estas estructuras criminales organizadas. Un corolario de este tercer tema prioritario es la necesidad de volver a realizar operativos e intervenciones integrales para recuperar zonas de la ciudad en donde hay ollas de tráfico de estupefacientes, explotación sexual de menores de edad, tráfico de armas y otros delitos graves que ocurren en ciertas zonas muy localizadas de la ciudad. En los últimos 4 años estos operativos e intervenciones integrales se han reducido significativamente, lo que les ha permitido a ciertas organizaciones criminales retomar el control territorial que se había recuperado en el cuatrienio 2016- 2019 con las intervenciones que se hicieron en zonas como María Paz en Kennedy, y el Bronx, Cinco Huecos, San Bernardo, la Estanzuela y el barrio Santa Fé en las localidades del centro de la ciudad.

5. Recuperar la convivencia y la cultura ciudadana en la ciudad

La próxima administración distrital deberá plantear e implementar políticas e intervenciones concretas que recuperen la sana convivencia en la ciudad en temas de

cultura ciudadana, reducción de las conflictividades sociales, uso y ocupación del espacio público, protesta social y uso de Transmilenio, entre otros. La evidencia empírica señala que cuando las conflictividades sociales de pequeña escala, el deterioro del espacio público, los casos menores de vandalismo, y los comportamientos contrarios a la sana convivencia, si no se atienden y reducen a tiempo, terminan escalando a situaciones más delicadas en donde se producen delitos como lesiones personales, violencia sexual, homicidios y uso desproporcional de la fuerza por parte de la fuerza pública. Este no sólo deberá ser un tema prioritario para la próxima administración de Bogotá, sino también un tema urgente, en donde se requieren intervenciones concretas de cultura ciudadana. En este tema hay que hacer dos aclaraciones importantes. Primero, estas intervenciones no le corresponden única y exclusivamente a la Secretaría de Seguridad y a la Policía Metropolitana de Bogotá, y deberá ser un propósito común de muchas entidades del Distrito, como las secretarías de Gobierno, Cultura, Educación, y entidades como el IDPAC, el IDRD y la UAESP, entre otros. Segundo, una condición necesaria para recuperar la sana convivencia en la ciudad será plantear e implementar una estrategia a nivel local que permita recomponer la relación entre la policía y los ciudadanos y recuperar no sólo la confianza de los ciudadanos en la policía sino también el respeto de los ciudadanos hacia la policía. Este último no será un objetivo fácil de implementar, y seguramente tomará mucho tiempo recuperar la confianza y relación entre los ciudadanos y los policías, pero es importante que la próxima administración distrital empiece a trabajar en ello.

Las políticas de prevención de la violencia deberán priorizar las labores de prevención de riñas y disputas locales que se generan por problemas de convivencia, intolerancia y consumo problemático de alcohol. Para esto es indispensable que entidades como la Secretarías de Seguridad, Gobierno, Integración Social y el IDPAC coordinen acciones de prevención que reduzcan las conflictividades en los barrios, que promuevan pactos entre grupos de jóvenes, entre la barras de los principales equipos de fútbol, y que se articulen con las Juntas de Acción Comunal para identificar e intervenir de manera temprana y efectiva para reducir las conflictividades sociales que se presentan

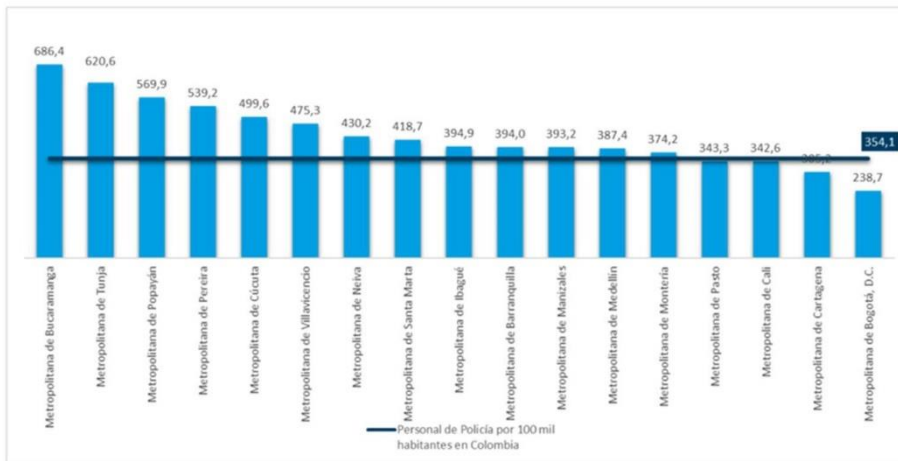
en los territorios y articular acciones concretas de intervención con programas basados en la mejor evidencia disponible para prevenir brotes de violencia y riñas, muchos de los cuales terminan en casos graves de lesiones personales, violencia y homicidios. Es también prioritario en este sentido que la Secretaría de Gobierno redoble esfuerzos en las labores de inspección, vigilancia y control de establecimientos y tiendas en donde se expende alcohol adulterado o sin seguir los controles de venta de licor a menores de edad. Recordemos que un porcentaje muy alto de los homicidios en Bogotá (entre el 40 y 50%) se dan como consecuencia de riñas y peleas por intolerancia, que terminan con la muerte de personas involucradas y son producto del consumo problemático de alcohol, especialmente en las noches y madrugadas de los fines de semana.

6. Creación de un cuerpo de policías no armados que atiendan los temas de convivencia y contravencionales de la ciudad

Un reclamo constante desde hace ya varios años de las administraciones de Bogotá tiene que ver con el bajo pie de fuerza de la Policía Metropolitana de Bogotá. Este reclamo, al gobierno nacional, al Ministerio de Defensa y a la Dirección General de la Policía, se justifica en el hecho de que Bogotá cuenta con tan sólo 16 mil a 17 mil policías, con una tasa que no supera los 250 policías por cada 100 mil habitantes de la ciudad, muy por debajo del pie de fuerza de las otras 16 policías metropolitanas con las que cuenta el país. Mientras policías metropolitanas como las de Bucaramanga y Tunja tienen más de 600 policías por cada 100 mil habitantes, la última cifra disponible para Bogotá es de 238 policías por 100 mil habitantes, muy por debajo de los 354 policías por 100 mil habitantes que, en promedio, tiene las 17 policías metropolitanas del país (Gráfico 9).

Gráfico 9: número de policías por cada 100 mil habitantes en las policías metropolitanas del país

Tasa de personal de policía por cien mil habitantes para Colombia



Fuente: cálculos propios con información de Policía Nacional

Estos datos muestran que la Policía Metropolitana de Bogotá tiene un déficit muy importante de pie de fuerza que se ha venido agravando a lo largo de los años, sin una respuesta ni acciones concretas para cerrar la brecha por parte de los últimos gobiernos nacionales.

Ante esta situación, tanto la actual administración de Bogotá, como varios candidatos a la alcaldía de Bogotá, han hecho diferentes propuestas para aumentar el número de policías en la ciudad. La administración distrital actual argumenta que firmó un convenio con la Policía Nacional para, con presupuesto de la ciudad, entrenar a más de 1,000 policías para que prestaran sus servicios en Bogotá, pero una vez entrenados al parecer estos policías fueron trasladados a diferentes unidades del país. La alcaldesa Claudia López y algunos candidatos han propuesto también la creación, a cargo del Distrito, de una policía de Bogotá que dependa exclusivamente de la alcaldía y que no dependa de la estructura y línea de mando de la Policía Nacional. Aunque estas han sido propuestas en borrador y no se han hecho cálculos del costo fiscal para la ciudad de esta

propuesta, un cálculo sencillo muestra que el costo total anual aproximado de la actual Policía Metropolitana de Bogotá es superior a los \$1.3 billones de pesos, cifra que es casi 2.5 veces el presupuesto total que el Distrito destina a todo el gasto e inversión en temas de seguridad.

A mi juicio, cualquier propuesta que hable de *reemplazar* a la Policía Metropolitana de Bogotá en la lucha contra el delito es inviable, presupuestal y operativamente. Los policías de la Policía Nacional, tanto oficiales como suboficiales, son personal entrenado y con muchos años de experiencia. El comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá (J1) tradicionalmente ha sido un Brigadier General o un Mayor General con más de 30 años de experiencia, conocimiento y cargos operativos y en las especialidades de policía. Lo mismo aplica para el Subcomandante (J2) – un Coronel, el Comandante Operativo (J3) – otro Coronel, para los directores de las seccionales especialidades como SIJIN, SIPOL y GAULA, para los comandantes de los cuatro Comandos Operativos – COSECs, y para los comandantes de estación – Tenientes Coronales o Mayores. Pretender reemplazar el conocimiento, experiencia y entrenamiento de oficiales y suboficiales es una propuesta inviable, y la Policía Metropolitana de Bogotá debe continuar siendo la encargada de enfrentar el delito y garantizar el orden y la seguridad en la ciudad.

La propuesta que sí puede resultar viable es la de crear un cuerpo de *Policía de Convivencia*, no armada, que se encargue de todos los temas de convivencia, los temas contravencionales, el acompañamiento de las intervenciones de espacio público, las acciones de inspección, vigilancia y control de establecimientos, y para atender los grandes eventos (partidos de fútbol, conciertos, ferias y grandes eventos) y, de esta forma, liberar tiempo de los policías que hacen parte de la Policía Metropolitana de Bogotá para que se dediquen única y exclusivamente a los temas de control del delito y operativos que le corresponden a la policía uniformada, armada y entrenada. Crear una Policía de Convivencia con aproximadamente 1,500 a 2,000 hombres y mujeres en la ciudad, formada, entrenada y dotada para atender todos los temas de convivencia y contravencionales puede costar cerca \$300 a \$400 mil millones por año. Aunque este es

uncosto bastante elevado, la próxima administración podría evaluar si liberar este pie de fuerza de la Policía Metropolitana de Bogotá, para dedicarse exclusivamente al combate contra la criminalidad, para garantizar mayor presencia y patrullaje policial y para combatir la delincuencia, resulta una inversión rentable para la ciudad. Eso sí, ante esta posibilidad, debe existir un compromiso creíble por parte del gobierno nacional de no seguir disminuyendo el pie de fuerza de la Policía Metropolitana de Bogotá, y de reemplazar a aquellos policías que se retiren de la ciudad por traslados, pensión, invalidez o retiro forzoso.

7. Aumentar significativamente el presupuesto asignado a Seguridad, Convivencia y Justicia y priorizar inversiones necesarias para mejorar la operatividad de la Policía Metropolitana, la Seccional Bogotá de la Fiscalía General de la Nación y la Brigada XIII del Ejército Nacional

Por último, para contener al aumento reciente observado en delitos como homicidios y especialmente el de hurto a personas, así como el creciente deterioro de la percepción de inseguridad de los habitantes de Bogotá observado en los últimos años, la próxima administración distrital necesariamente tendrá que revisar el presupuesto asignado a los temas de seguridad, convivencia y justicia. Actualmente el presupuesto total (funcionamiento más inversión) asignado a la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia es de aproximadamente \$515 mil millones de pesos, con \$101 mil millones asignados a funcionamiento y \$414 mil millones asignados a inversión. Esto corresponde al 1.6% del presupuesto distrital total (\$31.5 billones de pesos), cifra que claramente no se compadece con el hecho de que la inseguridad en Bogotá es hoy, de lejos, el tema que más preocupa a los ciudadanos y que fijan como el tema más prioritario de atención para la próxima administración distrital (Tabla 7A y B).

Tabla 7A: presupuesto total de seguridad (funcionamiento + inversión) de Bogotá

AÑO	FUCIONAMIENTO	INVERSIÓN	TOTAL
2016	\$ 57.075.377.472	\$ 156.694.484.302	\$ 213.769.861.774
2017	\$ 122.872.514.243	\$ 261.291.842.757	\$ 384.164.357.000
2018	\$ 151.002.338.914	\$ 413.200.350.086	\$ 564.202.689.000
2019	\$ 136.941.577.103	\$ 276.458.240.897	\$ 413.399.818.000
2020	\$ 80.145.427.400	\$ 334.201.447.000	\$ 414.346.874.400
2021	\$ 79.794.328.000	\$ 478.599.094.375	\$ 558.393.422.375
2022	\$ 83.959.257.000	\$ 482.504.439.548	\$ 566.463.696.548
2023	\$ 101.093.413.000	\$ 413.705.639.000	\$ 514.799.052.000

Tabla 7B: presupuesto de seguridad como porcentaje del presupuesto total del Distrito

AÑO	PRESUPUESTO SEGURIDAD	PRESUPUESTO DISTRITAL	PORCENTAJE
2016*	\$ 213.769.861.774	\$ 19.970.591.000.000	1,1%
2017	\$ 384.164.357.000	\$ 22.642.690.000.000	1,7%
2018	\$ 564.202.689.000	\$ 29.359.150.000.000	1,9%
2019	\$ 413.399.818.000	\$ 30.718.375.000.000	1,3%
2020	\$ 414.346.874.400	\$ 21.068.249.451.000	2,0%
2021	\$ 558.393.422.375	\$ 23.980.281.756.000	2,3%
2022	\$ 566.463.696.548	\$ 28.509.249.042.000	2,0%
2023	\$ 514.799.052.000	\$ 31.495.304.169.000	1,6%

Más allá de trabajar articuladamente con la Policía Metropolitana de Bogotá y la Fiscalía General para enfrentar la criminalidad, con otras entidades del distrito para poner en marcha programas de prevención de la violencia y de promoción de la cultura ciudadana, y de garantizar un acceso pronto y eficaz a la justicia, las políticas de seguridad, convivencia y justicia requieren grandes inversiones de recursos en equipamientos, infraestructura, tecnologías y programas e intervenciones en los territorios, entre otros. La Policía Metropolitana de Bogotá, la seccional de Bogotá de la FGN y la Brigada XIII del Ejército requiriendo equipos tecnológicos para la investigación criminal, para las telecomunicaciones, para los centros de monitoreo y control; requieren inversiones en infraestructura física para estaciones de policía, CAIs, URIs, centros de formación y entrenamiento, sedes de batallones del Ejército para garantizar la seguridad

perimetral de la ciudad; requieren de apoyos para programas de formación y actualización, y de apoyos logísticos para la operatividad; y requieren de inversiones para renovar y mantener constantemente su parque automotor, entre muchas otras necesidades. El sistema distrital de justicia que ha construido Bogotá en los últimos años requiere la expansión de la infraestructura física de los Centros Integrales de Justicia, de las Casas de Justicia, y de los lugares físicos desde donde se implementa el Sistema Distrital de Justicia Juvenil Restaurativa. Otra prioridad de las próximas administraciones distritales será una inversión muy importante en una nueva sede de la Cárcel Distrital, que permita no sólo expandir el número actual de cupos para indiciados (aproximadamente 1,060 cupos), sino brindar condiciones dignas y programas de resocialización a las personas privadas de la libertad.

Todos estos requerimientos de recursos para gastos de funcionamiento e inversión se deben cubrir para poder garantizar una política de seguridad, convivencia y justicia que, en el muy corto plazo, contenga el crecimiento de la criminalidad y la percepción de inseguridad, y luego se establezcan metas concretas y verificables de reducción para el siguiente cuatrienio de reducción de la incidencia de los principales delitos en la ciudad y de mejoramiento en las cifras de percepción y victimización.

V. Conclusiones

El deterioro observado en los principales indicadores objetivos de seguridad en Bogotá durante los últimos años ha llevado a que los ciudadanos ranqueen la inseguridad como el tema más importante que deberán enfrentar el próximo alcalde de Bogotá y la nueva administración distrital de la ciudad. La tasa de homicidios, de hurto a personas, así como los indicadores de percepción de inseguridad y tasas de victimización han venido deteriorándose de forma muy marcada, alcanzando niveles máximos históricos.

Las altas tasas de criminalidad y violencia en la ciudad imponen unos costos económicos y sociales muy elevados sobre el bienestar de los ciudadanos; sobre su salud

y sus capacidades de formación de capital humano; sobre las condiciones y el clima de inversión de las empresas; sobre la creación de empleos formales y de calidad; sobre los costos presupuestales públicos y privados de la provisión de servicios de seguridad; sobre los precios de los activos en la ciudad; y finalmente imponen un freno al desarrollo y crecimiento económico de la ciudad. También, como mostramos en este trabajo, los costos del crimen violento recaen desproporcionalmente sobre las zonas y sobre los hogares menos favorecidos y de menores ingresos, atrapándolos en condiciones de pobreza difíciles de superar.

Plantear una política de seguridad eficaz, implementable y sostenible no es una tarea fácil, y la próxima administración distrital deberá actuar de manera temprana y con un plan de choque inicial que le permita contener el aumento reciente en los principales indicadores de seguridad. Este trabajo plantea los principales desafíos en materia de seguridad que enfrentará la próxima administración distrital y hace una serie de recomendaciones puntuales de política pública que buscan contribuir a la formulación de una política de seguridad, convivencia y justicia basada que sea eficaz y esté basada en la mejor evidencia empírica disponible.



**MÁS
PAIS**



**MÁS
PAIS**

SECCIONAL BOGOTÁ,
CUNDINAMARCA, BOYACÁ

