

LA FORMACIÓN DEL CIUDADANO: UNA ALTERNATIVA PEDAGÓGICA DESDE LAS NORMAS DE TRÁNSITO

Sandra Marcela Acero Soto*

RESUMEN

El presente artículo parte de la necesidad de identificar situaciones que ponen en riesgo la estabilidad de la ciudad de Bogotá, y que tienen que ver con el comportamiento, la cultura ciudadana y la seguridad urbana. Las condiciones actuales en materia de tránsito vehicular favorecen la regulación y la formación del ciudadano, y permiten incrementar el contacto, la comunicación asertiva y el intercambio en los espacios públicos. Esto se logra a través de alternativas pedagógicas que resultan del aprovechamiento de las normas de tránsito y cuyo desconocimiento genera la aparición o el crecimiento de distintos fenómenos delincuenciales.

También hace referencia a los modelos y programas que el distrito ha implementado, en la última década, en materia de circulación vial armónica. Esta propuesta se explica a través de teorías sobre el desorden urbano, las ofensas menores y el crimen violento, como la denominada *teoría de las ventanas rotas* y la estrategia de *cero tolerancia*, y se refiere a la persecución y sanción de infracciones menores. Estas teorías o bitácoras de viaje son útiles en la elaboración de políticas sociales y programas pedagógicos, tendientes a controlar transgresiones y a evitar la comisión de delitos de gran impacto social.

Se propone la tesis según la cual los principales elementos para el control del orden vehicular son la producción de reglas de convivencia, la penalización de infractores, el mejoramiento de la semaforización, el mantenimiento de la malla vial y la concepción de pautas de convivencia urbana, originadas en la aplicación de normas de tránsito.

ABSTRACT

This article responds to the need to identify those situations related to the behavior, citizen culture and urban security of the inhabitants of Bogotá, that threaten the stability of the capital city. Current conditions in vehicular traffic favour regulation and education of the citizens and allow to foster contact, assertive communication and interacting in public areas. This can be achieved through pedagogic alternatives that result from taking advantage of traffic rules which, when ignored, give way to the emergence or growth of different criminal phenomena.

The article refers also to models and programs related to well organized vehicular traffic implemented by the District during the last decade. The explanation of this proposal is based on theories on urban disorder, minor offences and violent crime, such as the named *Broken Windows Theory* and the *Strategy of Zero Tolerance*, with regard to prosecution and sanctions for minor offences. These theories, are useful when designing public policies and pedagogic programs intended to control infringements and prevent crimes of high social impact.

A thesis is proposed: The main elements to control vehicular traffic are rules for coexistence, penalties for offenders, improvement of the traffic lights network, maintenance of the roads and definition of norms for urban coexistence.

* Profesional en psicología, es analista del Centro de Investigaciones Criminológicas de la Dirección Central de Policía Judicial y de la SIJIN Bogotá y miembro del Centro de Victimología y Criminología de la Pontificia Universidad Javeriana. Se ha desempeñado como asesora de varias entidades del gobierno.

INTRODUCCIÓN

Antes de ocupar la jefatura de policía de Nueva York, en la que tuvo que enfrentar la difícil tarea de reducir a la mitad el índice de criminalidad de la ciudad, William Bratton, quien se había desempeñado como jefe de tránsito en esa misma jurisdicción, logró convertir el metro en un lugar seguro a partir de la propuesta de reducir “delitos pequeños” para prevenir otros de mayor impacto. Esta situación se constituyó en un valioso antecedente para la gestión del alcalde que lo sucedió en 1993, Rudolph Giuliani, quien asoció a Bratton a su fórmula de gobierno, teniendo en cuenta sus logros en la reingeniería del Departamento de Policía de Boston.

Bratton insistía en las reuniones con agrupaciones vecinales que “las personas no esperan ser víctimas de grandes crímenes, pero sí sufren al ser testigos cotidianos de pequeños delitos.” Según Bratton, cuando leyó en la revista *Atlantic Monthly* un artículo de los criminalistas George Kelling y James Wilson, autores de la *teoría de las ventanas rotas*, notó cómo ellos alertaban acerca de que si no se pone atención a las cosas pequeñas, a medida que pasa el tiempo, éstas se multiplican hasta convertirse en un problema realmente serio.¹

Estas teorías señalaron el final de muchos prejuicios en la concepción del delito como consecuencia de defectos genéticos, mala educación

y falta de oportunidades, entre otras. Es decir, estos modelos teóricos intentaron demostrar la sensibilidad de los ciudadanos y de los delincuentes a los cambios ambientales de su entorno inmediato, por lo que mejorar ese contexto y no tolerar las transgresiones menores resultaba más efectivo que el simple ejercicio de persecución de los responsables.

Bajo tales argumentaciones, William Bratton también reconoció que la primera tarea consistía en concientizar a los agentes de policía sobre la importancia de poner en práctica el principio de “cero tolerancia” para sancionar con justicia a cualquier persona que incurriera en conductas contra la convivencia pacífica.

Una concepción simbólica y política, traducida en normas y reglas con efectos positivos sobre la ciudad de Nueva York, que a futuro se convirtió en la pista exitosa del diseño y la implementación de políticas sociales, indispensables en el abordaje de la ciudad y su espacio público como objeto de estudio e intervención.

Caso ejemplar que sirvió, a partir de la década de los noventa, como referencia internacional a quienes toman decisiones locales en Colombia, particularmente en la ciudad de Bogotá, para

¹ Entrevista realizada por Javier Moraga, “Lecciones de un Sheriff moderno, Nueva York” en revista Chile: ¿qué pasa?

efectos de la reducción del crimen. Tradicionalmente las medidas de control de la sociedad estaban asociadas con viejas concepciones de seguridad nacional y orden público, que debieron traspasarse a la construcción de una seguridad local y participativa en lugares urbanos que desde siempre fueron reconocidos como territorio, símbolo, pensamiento y acción de distintas comunidades locales, para generar más espacios de encuentro y desarrollo humano.

En principio las políticas gubernamentales tenían como base los planes sociales o situacionales en mención, que privilegian la participación de la ciudadanía en todo lo que se refiere a labores de prevención del delito. Los primeros persiguen la supresión progresiva de las condiciones sociales que favorecen el delito, mientras que los segundos se esfuerzan por reducir las oportunidades que predisponen la comisión de los mismos.

En este orden de ideas, y actuando bajo la premisa de que la política de seguridad pública debe estar orientada a identificar tanto situaciones que pongan en riesgo la estabilidad de la ciudad como aquellas que promuevan el crecimiento social y garanticen la confianza de los ciudadanos en el uso de los espacios públicos, se demostrará a continuación, cómo es posible continuar en la consolidación de una política social, a través de la formación ciudadana, que tenga su origen en las normas de tránsito vehicular.

CONVIVENCIA, ESPACIO PÚBLICO Y NORMAS DE TRÁNSITO

Modelos adoptados en la ciudad de Bogotá

A manera de antecedente, en la ciudad de Bogotá, algunos ciudadanos recuerdan como vías y arterias principales de la urbe se convirtieron en lugares donde la ciudadanía se regocijaba respondiendo con chiflidos a conductores de vehículos que, ante el pare obligado por el semáforo, no respetaban las convenciones y detenían su automotor sobre la cebrá que demarca el paso peatonal. En medio de la silbatina, y si el conductor del vehículo no corregía su actitud, aparecía un mimo que intentaba persuadirlo para que respetara la cebrá; si no retrocedía ante la invitación amistosa y lúdica del mimo, intervenía un policía de tránsito. Ante estas acciones de prevención y control se vio gente aplaudiendo la acción del policía que imponía la multa. Así, la represión policial era la última medida de una secuencia pedagógicamente ordenada, ampliando el efecto pedagógico gracias a la claridad de la lectura de la situación y al respaldo social dado a la sanción.²

La campaña educativa hizo parte de un conjunto de acciones pedagógicas emprendidas por

² Mockus, Antanas, "Armonizar Ley, moral y cultura. Cultura Ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997", Bogotá, 2001.



la administración distrital a finales del siglo XX que, en el caso específico de la regulación del transporte urbano, realizó un ejercicio de formación y acción cívica en 482 intersecciones viales de Bogotá, a través de la vinculación de 425 personas (entre mimos, agentes de policía, etc.). Para tal fin, se demarcaron 364 intersecciones de la ciudad. El buen resultado en el uso de los paraderos se vio especialmente en una de las vías de mayor densidad y más congestión de la ciudad: la calle 80. La cifra de los pasajeros que respetaban los paraderos pasó de 26,2% en 1995 a 38% en 1996, y entre febrero y mayo de 1997, 43% de conductores de busetas los respetaba. El programa de respeto a las cebras fue uno de los más exitosos: los mismos ciudadanos empezaron a ejercer un gran control social sobre los infractores. En 1996, 76,46% de los conductores y 72,25% de los peatones respetaban la cebra. Lo que distinguió a estas campañas fue su concepción lúdica y no represiva en la promoción del cumplimiento de las normas de tránsito.³

Un ejemplo, que permite ilustrar las actividades y programas de uno de los modelos de administración distrital aplicado en los últimos años (1998-2003), ha dejado ver los resultados positivos que se derivan de su aplicación, en términos de la prevención y disminución de la delincuencia en Bogotá. Dichos esfuerzos han partido de una proyección pedagógica según la cual, la convivencia se establece cuando en las relaciones cotidianas prima el

respeto, la tolerancia, la cooperación, la confianza y la solución pacífica de los conflictos; una premisa que no se enmarca en simples normas de urbanidad, sino que implica también habilidades de comunicación, conciliación y participación por parte de la ciudadanía.

Al respecto, el ex alcalde de Bogotá Antanas Mockus,⁴ uno de los gestores de esta propuesta, indicaba que “la regulación cultural puede propagarse según patrones propios de la acción colectiva y, para ello, es fundamental la retroalimentación frecuente con información.”

Es decir que, en la medida en que las reglas de convivencia estén claramente definidas y el diseño ambiental se conciba en el orden espacial y en la identificación de señales para la movilización urbana, los ciudadanos y las autoridades tendrán la oportunidad de conocer con precisión qué tipo de comportamientos son procedentes respecto a las sanciones y las causas que las provocan. Sin embargo, en algunos casos se aprecia que, a pesar de existir reglas claras y entornos urbanísticos adecuados, la sanción frente a la infracción de una norma puede generalizar comportamientos

³ *Ibid.*

⁴ Profesor asociado de Universidad Nacional de Colombia, ex-alcalde mayor de Bogotá, D.C.

inadecuados, multiplicando el número de infractores que antes no transgredían las reglas.

No quiere decir esta premisa que la formación del ciudadano se base únicamente en la relación entre castigo y comportamiento inadecuado socialmente, pues los programas pedagógicos impulsados en las últimas administraciones distritales han evidenciado la efectividad de la enseñanza de normas de convivencia a través de la tolerancia y la resolución pacífica de los conflictos. Por ejemplo, en el período comprendido entre 1995 y 1997, durante la primera alcaldía de Antanas Mockus, se impulsó el programa *Caballeros de la cebra* para resolver una crisis de confianza entre taxistas y ciudadanos, derivada de algunos abusos divulgados por ambas partes. Ciudadanos que trabajaban con el distrito identificaron en 15 días cerca de 200 conductores de taxis que en el cumplimiento de su servicio entregaban completo el cambio de dinero, eran amables y conducían sin reparos al pasajero hasta el lugar que éste le indicaba. Debido a estos comportamientos y actitudes ejemplares, fueron designados como los primeros *Caballeros de la cebra* y se inició un proceso que llegó a cubrir a más de 40.000 conductores de taxis.⁵

Para entender este proceso de pedagogía y reconocimiento social, se debe señalar que los *Caballeros de la cebra*, era una parte orgánica de lo que se denominó durante la administración

Mockus, *Cultura ciudadana*, término que sirvió para nombrar el conjunto de programas y proyectos que expresaron las prioridades del gobierno local hacia la convivencia ciudadana, por la vía de un cambio de comportamiento consciente.

Las acciones impulsadas por la alcaldía durante los tres años contados a partir de enero de 1995, permitieron reducir la tasa anual de homicidios por 100.000 habitantes de 72 (1994) a 51 (1997) y, en el mismo período, la tasa de muertes violentas en accidentes de tránsito de 25 a 20 por 100.000. Esto se logró con el desarme legal, el desarme voluntario y el control del horario de expendio de alcohol. También, gracias al conjunto de medidas aplicadas, se redujo en más de dos tercios el número de niños lesionados con pólvora, debido a la prohibición de fabricarla, venderla y usarla. Otro logro de *Cultura ciudadana* fue enfrentar durante meses, con ahorro voluntario impulsado por la administración, la escasez de agua causada por un derrumbe. Estos resultados ilustraron la receptividad, el reconocimiento y la importancia que otorgaba la ciudadanía al “saldo pedagógico”, al enfoque centrado en educación y comunicación adoptado por la alcaldía distrital, y a la visión con que se asumió y ejerció la gestión pública.⁶

⁵ Mockus, Antanas, “Cambiando la cultura de una ciudad. La experiencia de Bogotá”, en *Memorias del taller: Aplicando el capital social, la cultura y la ética en proyectos de desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, 15 y 16 de abril de 2004.

⁶ Mockus, Antanas, *op. cit.*



De otra parte, bajo un marco conceptual sólido, se admitió que el reconocimiento de un “divorcio” entre tres sistemas reguladores del comportamiento: ley, moral y cultura, debían ser tenidos en cuenta en el momento de fortalecer la autonomía y la fuerza relativa de la regulación cultural, que define los comportamientos aceptables en el contexto social y cultural, frente a la regulación jurídica y a la regulación moral individual. Una proyección teórica y pedagógica que pretendió ayudar a cambiar conscientemente la mutua regulación de los comportamientos entre las personas cuando se encuentran en contextos como el espacio, el transporte o los espectáculos públicos y, así mismo, cambiar la regulación de las interacciones entre ciudadanos y funcionarios, para enfatizar en el principio de la ciudadanía. El programa logró sus objetivos mediante una comunicación intensa de los propósitos de la Ley y de las acciones para su aplicación, y a través de un acompañamiento de prácticas complementarias orientadas al mismo objetivo, pero basadas en el fortalecimiento de la mutua regulación cultural o de la propia regulación moral.⁷

Fue así como desde 1995 y específicamente en lo relacionado con la armonía de la movilización vehicular, se aplicó la “hora zanahoria”⁸, norma complementada posteriormente con otras medidas como la asignación del manejo del tránsito a la Policía Metropolitana, control y sanción a los conductores embriagados, utilización de chalecos y cascos para motociclistas, implemen-

tación del programa “entregue las llaves” y de otros orientados a la prevención de la accidentalidad vial. La aplicación de estas medidas logró una significativa disminución de muertes en accidentes de tránsito, de 1.387 en 2000 a 824 casos en períodos posteriores.⁹

Posteriormente, la administración distrital de Enrique Peñalosa, (1998-2000), se empeñó en acondicionar y generar territorios urbanos de orden y disfrute ciudadano, tomando en consideración que los espacios públicos invadidos, desordenados, desaseados, caóticos y sin más ley que la misma regulación arbitraria de algunos ciudadanos, eran un caldo de cultivo propicio para la inseguridad.

Los modelos anteriormente mencionados y todos los demás programas implementados para defender la armonía en la ciudad, establecen parámetros que bien podrían indicar la optimización de los niveles de convivencia urbana, a partir de la aplicación de normas de tránsito; acciones colectivas en las que el respeto al

⁷ *Ibid.*

⁸ Se conoce así la medida en la que se determinó que en los establecimientos públicos el horario de atención y venta de bebidas alcohólicas sería sólo hasta la una de la mañana. La “hora zanahoria” o “ley zanahoria” se adoptó por primera vez en 1995, durante la administración Mockus-Bromberg (1995-1998) y se mantuvo en las siguientes administraciones hasta noviembre de 2002.

⁹ Estadísticas Alcaldía Mayor de Bogotá, diciembre 2000.

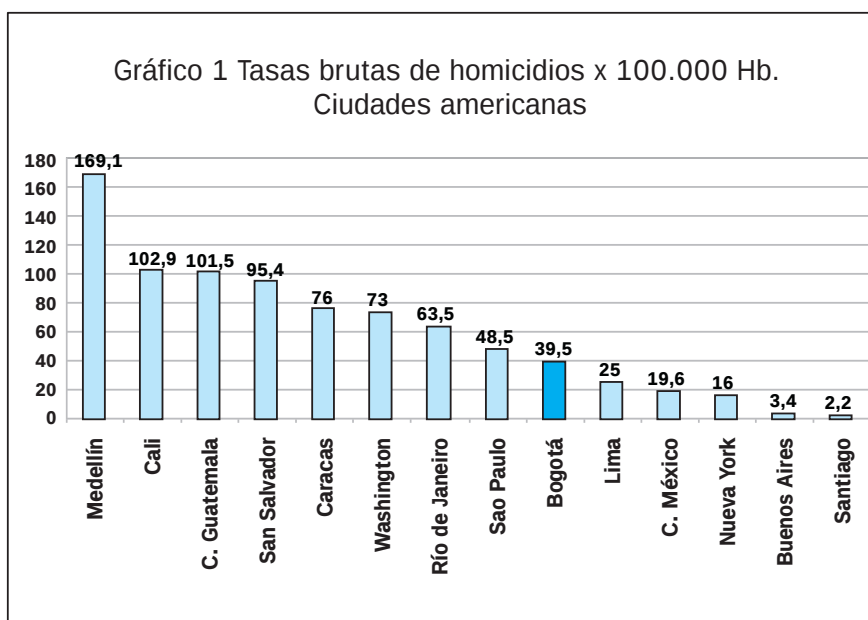
semáforo, a la cebrá o a las mínimas normas de “convivencia en el tránsito”, modificarán de manera consciente, socialmente visible y aceptada, hábitos y creencias colectivas decisivas en la gestión pública, teniendo en cuenta que la sensación de inseguridad y la violencia real en las calles encuentra su mayor sustento en la falta de solidaridad, el desorden y la trasgresión de normas a nivel urbano.

En este contexto, los programas pedagógicos descritos hicieron aportes, tanto al plan de desarrollo del distrito, como a los planes de desarrollo locales, a través de propuestas que respondían a los problemas de violencia (ya fueran de seguridad ciudadana o de conflicto social); propendían por rescatar la legitimidad institucional (generar en los ciudadanos credibilidad en las instituciones, las normas, el servicio público y los gobernantes); o generaban proyectos como el de *Cultura ciudadana* (carac-

terizada en el plan de desarrollo como “conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos”).¹⁰

Acciones conjuntas que permitieron desestigmatizar a Bogotá como una “ciudad violenta”, teniendo en cuenta la participación porcentual del homicidio y de otras trasgresiones sociales, en comparación con otras ciudades capitales como San Salvador, Caracas, Sao Paulo, Ciudad de Guatemala, Río de Janeiro y Washington, urbes que llegaron a presentar tasas de homicidios comunes por cada 100.000 habitantes superiores a las registradas en períodos similares en Bogotá, como lo demuestra el gráfico.

¹⁰ Mockus, Antanas, “Armonizar Ley, moral y cultura. Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997”, Bogotá, 2001.



Fuentes: informe Banco Interamericano de Desarrollo, BID, 1999, Instituto de Medicina Legal y Ciencia Forenses.



Como consecuencia de los resultados obtenidos, la administración distrital decidió continuar en 2005 algunas acciones preventivas y de control, teniendo como prioridad en su agenda de gobierno acciones de tipo administrativo, de seguridad, movilidad, educación, salud, vivienda y *transporte público*. En efecto, para la gestión local, posterior al segundo mandato de Antanas Mockus, el señor Luis Eduardo Garzón, alcalde mayor de la ciudad, planteó la continuidad de 12 obras de infraestructura entre las que se encuentra la fase II de Transmilenio, además de la Plaza España, la Alameda de la calle 10 y el parque Tercer Milenio.

Para dar a conocer las obras, la administración diseñó un juego que consiste en un recorrido de escalera por las obras iniciadas en administraciones anteriores, en el que se utilizan como eje lúdico las troncales de Transmilenio. El juego está dirigido especialmente a la población infantil y permite la experiencia de la penalización de acciones como el cruce de semáforos en rojo y el parqueo en zonas prohibidas, así como el premio por comportamientos positivos en el uso de cebras y puentes peatonales.

En este paquete de proyectos y programas, la administración distrital también nombrará un gerente para la política social, la racionalización de las rutas para sacar de circulación cerca de 1.500 buses y presentará la agenda política del futuro para la ciudad en 2005. De hecho, en los próximos meses estará listo el plan de racio-

nalización de rutas que tiene dos objetivos: sacar del mercado 1.500 buses y mantener el promedio de chatarrización de 99 automotores por mes.¹¹

En cuanto al control del sistema vehicular, los horarios actuales de *Pico y Placa* se mantendrán hasta octubre de 2005. En ese mes comenzará un proceso de flexibilización de la restricción hasta junio de 2006, cuando comenzarán las obras de la fase III de Transmilenio. De otra parte, en los próximos meses, Garzón llevará al Concejo el proyecto de valorización por 875 mil millones de pesos. Si se aprueban esos recursos, se utilizarán en la recuperación de 10% de la malla vial de la ciudad.

Respecto a la situación del espacio público, la administración se la jugará a fondo para sacar adelante una medida que busca desestimular las ventas en semáforos, andenes y separadores: imponer comparendos a los conductores que compren cualquier tipo de producto. En mayo estarán listos los proyectos alternativos para los vendedores ambulantes que se acogieron a los pactos de cumplimiento. Garzón indicó que uno de sus propósitos consiste en convertir la carrera séptima en un modelo de recuperación del espacio que hoy está ocupado por la informalidad y la ilegalidad.

¹¹ Gómez, Yolanda; Sierra, Hugo, *El Tiempo*, 9 de enero de 2005, sección Bogotá.

Finalmente, las acciones de las autoridades se focalizarán en el combate al delito callejero como el principal flagelo que afecta a los ciudadanos en Bogotá, según los indicadores de los delitos de mayor impacto social, que cada vez más, van en decremento.

Sanción y pedagogía

La noción de cultura ciudadana, impulsada desde la administración de Antanas Mockus, buscaba ante todo la autorregulación moral, haciendo énfasis en la regulación cultural de las interacciones entre desconocidos, en contextos como el transporte público, el espacio público, los establecimientos públicos y el vecindario; regulaciones que incluían las interacciones ciudadano-administración, debido a que la constitución de *lo público* depende sustantivamente de la calidad de las mismas. Por ello, aparte de los programas y modelos pedagógicos descritos con anterioridad, también se hicieron efectivas una serie de medidas legales complementarias referidas a sancionar o castigar las acciones que, por la vía de la formación y educación ciudadanas, eran persistentes por parte de peatones y conductores.

Fue así como la conformación de la política de seguridad se integró no sólo mediante el ejercicio de las funciones de prevención, sino con medidas de control y sanción, tendientes a aumentar el cumplimiento pacífico de normas para

reducir la distancia entre la regulación cultural y la regulación jurídica.

Una sociedad que se torna permisiva, que no castiga las infracciones, es una sociedad que tiende a descomponerse, si se tiene en cuenta que dicha situación debilita los conceptos de orden y autoridad en los que se basa la vida en sociedad. Sin embargo, el concepto de sanción por la desobediencia a la norma, bien puede proponerse desde tres ámbitos fundamentales: la regulación por medio de la norma jurídica, la autorregulación moral y la censura social, aunque probablemente lo que resulta más efectivo es la sumatoria de sus efectos: la multa, la culpa y la pena.

En este contexto, el concepto de autorregulación moral puede resumirse teniendo como base la ponencia: “*Aplicando el capital social, la cultura y la ética en proyectos de desarrollo*”, expuesta por Antanas Mockus los días 15 y 16 de abril de 2004 en Washington, en la cual planteó que al comparar adultos con una muestra de 1.452 jóvenes de noveno grado en Bogotá (muestra de una investigación que quiso profundizar empíricamente en la relación entre los distintos tipos de normas, legales, morales y culturales y los acuerdos), se encontró que la razón más frecuente de los adultos de Bogotá para desobedecer la Ley, sin desconocer las razones de supervivencia y las moralmente nobles, es la de defender el honor; el estudio advirtió que 30% de los adultos de Bogotá

justifican la desobediencia de la Ley para responder una ofensa a *su honor*.

En cuanto a la censura social, los modelos aplicados en épocas anteriores a 2004, muestran la efectividad de elementos que median entre la intolerancia y la razón de ser ciudadano como en el caso de “la tarjeta ciudadana”,¹² que durante la administración Mockus fue distribuida entre 350.000 conductores y permitió visibilizar la responsabilidad y la armonía en muchos de ellos. El ejercicio incluyó la tolerancia y la sanción, en este caso la sanción social. Muchos conductores utilizaron la tarjeta y algunos la conservan adherida permanentemente a alguna de las ventanas de su vehículo. La cara roja de la tarjeta fue utilizada con mayor frecuencia para censurar comportamientos indebidos por parte de peatones o de conductores de vehículos. También, con el tiempo, se siguió usando la cara de color blanco y pulgar hacia arriba para quienes desean felicitar o agradecer comportamientos ciudadanos destacables o positivos.

La vida en sociedad demanda acciones y conductas concretas que exigen a los individuos la consideración de la presencia de los otros, el derecho de todos a ser tenidos en cuenta y la necesidad de cumplir determinadas reglas de convivencia. En efecto, el hecho de pertenecer a una sociedad democrática consiste en hacer parte de una colectividad que se ha dotado a sí misma de un conjunto de valores y normas expresadas en el consenso, la racio-

nalidad, la libertad, el respeto a los demás y la solidaridad, que constituyen los cimientos de esa sociedad. Por ello, al proporcionar a los ciudadanos herramientas pedagógicas y normatividades conectadas con sus exigencias reales, con sus habilidades cognitivas, la formación y la acción ciudadana se constituyen en elementos fundamentales para la conformación de una ciudadanía activa y responsable del caos y la armonía donde se establece.

Endurecer las normas jurídicas no tendrá un efecto contundente si la tolerancia, el respeto, la comunicación y la conciliación no hacen parte del repertorio de la convivencia; la transformación cultural es posible; la disminución de la delincuencia y la probabilidad de vivir en una ciudad mejor depende de la continuación y construcción de modelos que busquen la conciliación, la autorregulación moral, la organización del ambiente y la inclusión de la estrategia “cero tolerancia”¹³, factores que se encuentran estrechamente relacionados con el comportamiento del tránsito en Bogotá, tanto de conductores como de peatones.

¹² Tarjetas con un lado blanco y otro rojo, repartidas masivamente. El lado blanco muestra una mano cuyo dedo pulgar está extendido hacia arriba y una leyenda que dice: Bogotá coqueta. El lado de color rojo muestra una mano cuyo dedo pulgar está extendido hacia abajo, la convencional señal de censura. Inicialmente, estas tarjetas fueron elaboradas y repartidas con apoyo de la empresa privada. Se difundieron en centenares de miles de unidades y se distribuyeron entre peatones y conductores de vehículos.

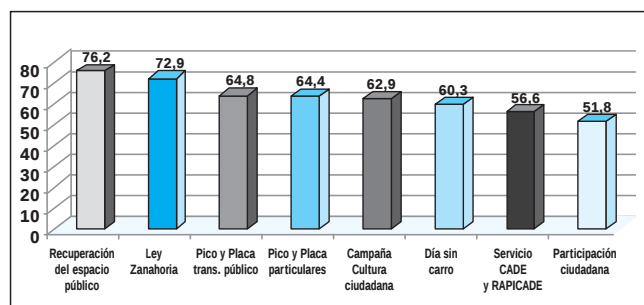
¹³ El concepto de “cero tolerancia” se refiere a no permitir ningún tipo de violación a una norma por menor que sea, así como a reprimir de manera contundente cualquier circunstancia que implique desorden o propicie la aparición de un delito.

Es así como el proyecto de formación distrital, como alternativa de pedagogía ciudadana, apuntó a insertar creativa y dinámicamente a la ciudadanía dentro del contexto de sus obligaciones y derechos, teniendo en cuenta que los transeúntes asumían su ciudadanía de forma activa, beneficiando al conjunto de la sociedad; su aporte individual, sumado al de otras personas, hizo parte de la fuerza dinamizadora que permitió la materialización de las decisiones y la voluntad política, en un ámbito democrático en desarrollo vehicular y urbano en general.

Calidad de vida y tránsito vehicular

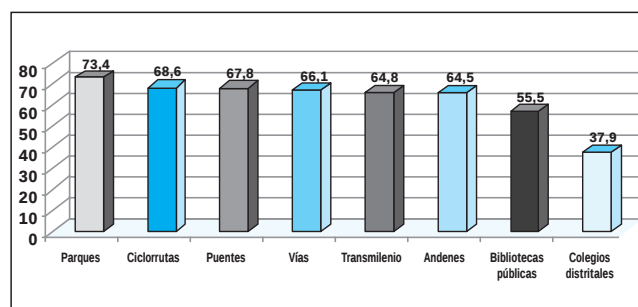
En este proceso de construcción ciudadana y de proyecto de ciudad, las encuestas realizadas durante los últimos años sobre los factores que influyen en una mejor calidad de vida, muestran que ellos están relacionados con la dinámica del tránsito vehicular como se ve en las gráficas que a continuación se presentan:

ACCIONES Y MEDIDAS QUE HAN MEJORADO LA CALIDAD DE VIDA DE MIEMBROS DEL HOGAR EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS



Fuente: DANE – DAPD, Encuesta de Calidad de Vida 2003.

OBRAS QUE HAN MEJORADO LA CALIDAD DE VIDA DE MIEMBROS DEL HOGAR EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS



Fuente: DANE – DAPD, Encuesta de Calidad de Vida 2003.

TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA, CULTURA CIUDADANA Y VOLUNTAD POLÍTICA

“La historia de los tranvías, el de mulas y el eléctrico, comprendía la historia de Bogotá y Chapinero de principio de este siglo. El de mulas funcionó desde el 25 de diciembre de 1884 hasta el 20 de julio de 1910, y el eléctrico desde esta fecha, hasta el 19 de abril de 1948, fecha conocida en la historia de la ciudad como el suceso del “Bogotazo”, en la que por acciones violentas, desapareció el sistema. El eléctrico o tranvía, nombre genérico con que se le conocía, llegaba hasta varios extremos de la ciudad; cada ruta se identificaba por una franja de color en el frente del vehículo: blanca indicaba San Cristóbal, azul era Paiba y amarilla, la más importante, Chapinero. Era un servicio práctico, eficiente, que funcionaba las 24 horas del día, sin embargo el ciudadano estaba sometido a lo que se llamaba el roce social. Se

viajaba apretujado, recibiendo y dando empujones, pero todo dentro de la mayor cordialidad, “ala, correte un poquito”, decían los cachacos.”¹⁴

En la actualidad, el sistema de tránsito capitalino está proyectado para solucionar el problema de la saturación vehicular que trae consigo contaminación, estrés, caos, accidentalidad y delincuencia, a través de algunas soluciones planteadas por las administraciones distritales en mención, aliviando las distancias, pero concibiendo nuevos retos de construcción urbanística, decisión política y seguridad ciudadana.

¹⁴ El Espectador”, 1992, crónicas de Chapinero dedicadas a relatar la historia del barrio bogotano. Alberto Fariás Mendoza.

Transmilenio un estudio de caso: generación de territorios urbanos de orden y disminución de la delincuencia

La administración local consideró la necesidad de crear un sistema de transporte público masivo para hacer de la ciudad un lugar de mayor competitividad y producción. Esta situación dio lugar a la implementación del sistema Transmilenio, que con el tiempo influyó en la relación entre caos vehicular y delincuencia en Bogotá. Esto se puede observar en las estadísticas de comportamiento delictivo antes y después de la puesta en marcha del servicio en las zonas de su implementación.

TABLA 1

Primera fase de Transmilenio De la carrera 96 por la calle 80 y avenida Caracas a la calle 6ª Del 17 de diciembre de 2000 al 30 de junio de 2001 (comparativo mismo período)				
Delitos / período	1999-2000	2000-2001	Variación	%
Homicidios comunes	21	18	-3	-14,3
Homicidios en accidentes de tránsito	24	15	-9	-37,5
Lesiones comunes	63	29	-34	-54,0
Lesiones en accidentes de tránsito	40	34	-6	-15,0
Hurto de vehículos	48	32	-16	-33,3
Atraco callejero	136	42	-94	-69,1
Hurto al comercio	13	6	-7	-53,8
TOTAL	345	176	-169	-39,57

TABLA 2

Segunda fase de Transmilenio De la carrera 96 por la calle 80 y avenida Caracas a la calle 51 sur Del 30 de junio al 6 de agosto de 2001 (comparativo mismo período)				
Delitos / Período	2000	2001	Variación	%
Homicidios comunes	2	2	0	0,0
Homicidios en accidentes de tránsito	4	4	0	0,0
Lesiones comunes	6	5	-1	-16,7
Lesiones en accidentes de tránsito	8	9	1	12,5
Hurto de vehículos	10	11	1	10,0
Atraco callejero	35	17	-18	-51,4
Hurto al comercio	2	0	-2	-100,0
TOTAL	67	48	-23	-27,2

TABLA 3

Tercera fase de Transmilenio De la carrera 96 por la calle 80 y avenida Caracas a la calle 51 sur y autopista norte hasta la calle 170 Del 7 de agosto al 16 de diciembre de 2001 (comparativo mismo período)				
Delitos / Período	2000	2001	Variación	%
Homicidios comunes	33	11	-22	-66,7
Homicidios en accidentes de tránsito	11	13	2	18,2
Lesiones comunes	50	39	-11	-22,0
Lesiones en accidentes de tránsito	58	40	-18	-31,0
Hurto de vehículos	42	34	-8	-19,0
Atraco callejero	155	106	-49	-31,6
Hurto al comercio	28	11	-17	-60,7
TOTAL	377	254	-127	-35,6

TABLA 4

Estadística delictiva registrada en las tres fases de Transmilenio en Bogotá Del 17 de diciembre al 16 de diciembre (comparativo mismo período)				
Delitos / Período	1999-2000	2000-2001	Variación	%
Homicidios comunes	56	31	-25	-44,6
Homicidios en accidentes de tránsito	39	32	-7	-17,9
Lesiones comunes	119	73	-46	-38,7
Lesiones en accidentes de tránsito	106	83	-23	-21,7
Hurto de vehículos	100	77	-23	-23,0
Atraco callejero	326	165	-161	-49,4
Hurto al comercio	43	17	-26	-60,5
TOTAL	789	478	-311	-36,5

TABLA 5

Estadística registrada en la jurisdicción de la avenida Caracas entre calle 6ª y calle 27 sur Mes de abril en 2000 y 2001				
Delitos / Período	2000	2001	Variación	%
Homicidios comunes	2	0	-2	-100,0
Homicidios en accidentes de tránsito	0	0	0	0
Lesiones comunes	0	5	5	0
Lesiones en accidentes de tránsito	4	1	-3	-75,0
Hurto de vehículos	2	1	-1	-50,0
Atraco callejero	2	2	0	0,0
TOTAL	10	9	-1	-10

TABLA 6

Estadística registrada en la jurisdicción de la avenida Caracas entre calle 6ª y calle 27 sur Mes de abril comparado con marzo de 2001				
Delitos / Período	Marzo	Abril	Variación	%
Homicidios comunes	3	0	-3	-100,0
Homicidios en accidentes de tránsito	0	0	0	0
Lesiones comunes	3	5	2	66,7
Lesiones en accidentes de tránsito	0	1	1	0
Hurto de vehículos	0	1	1	0
Atraco callejero	4	2	-2	-50,0
TOTAL	10	9	-1	-10

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas de la Policía Metropolitana de Bogotá.

Comparando los períodos, se advierte una importante disminución en la frecuencia de los delitos de hurto a personas (atraco callejero) y hurto a comercio; le siguen los delitos de homicidio y lesiones comunes, que también se ven disminuidos de acuerdo a los reportes estadísticos. Aunque se requeriría un estudio más profundo, los datos pueden sugerir que existe alguna correlación entre el hurto a personas, a comercio y vehículos (delito que también evidenció disminución), con las lesiones y los homicidios comunes. Es decir, se asume que durante los atracos callejeros, el hurto a comercio y el hurto de vehículos, pueden ocurrir homicidios o lesiones comunes.

Dispuesto un orden territorial urbano que, según este análisis, permitió la disuasión del proceder criminal, más claramente en el caso de los delitos contra el patrimonio económico, también se advierte la disminución en la participación de los delitos de lesiones y homicidios que parecen estar relacionados con los hurtos.

El análisis de las estadísticas de Transmilenio permite observar que el elemento sacado de circulación o “removido” es el transporte masivo (buses y busetas), lo que permite establecer una relación respecto a la teoría de “ventanas rotas” y al poder del contexto en la criminalidad; que referido al servicio de transporte masivo (buses y busetas), es un factor, que dada su infraestructura y el caos de su funcionamiento, permite la predisposición, en muchos casos, de un ambiente de desorden fértil para la delincuencia.

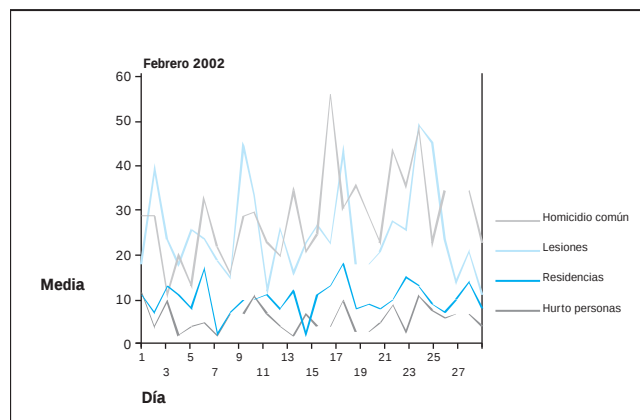
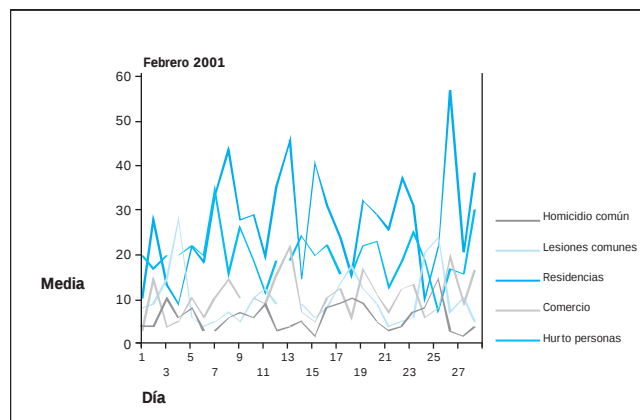
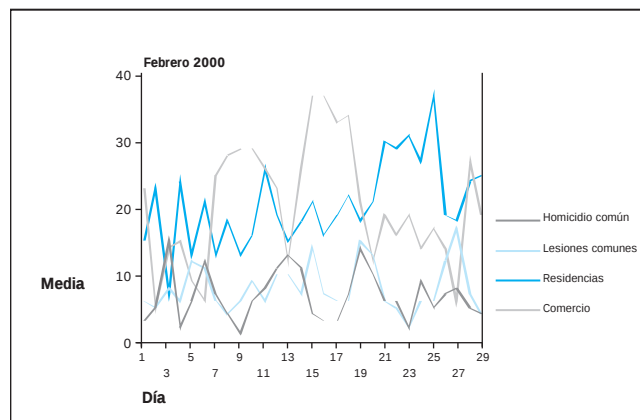
Por otra parte, se advierte con frecuencia que las lesiones y homicidios en accidente de tránsito son los delitos de menor variación con respecto a la estadística analizada. Al respecto se asume que gracias al diseño ambiental de las zonas de implementación de Transmilenio se logró el “control” del comportamiento criminal en especial para los delitos identificados arriba, pero resulta evidente la necesidad de llevar a cabo programas de “pedagogía y sanción”, para efectos de la regulación moral e interpersonal y la formación en valores ciudadanos de responsabilidad cívica, con el objetivo de disminuir también la estadística de estos últimos eventos delictuales.

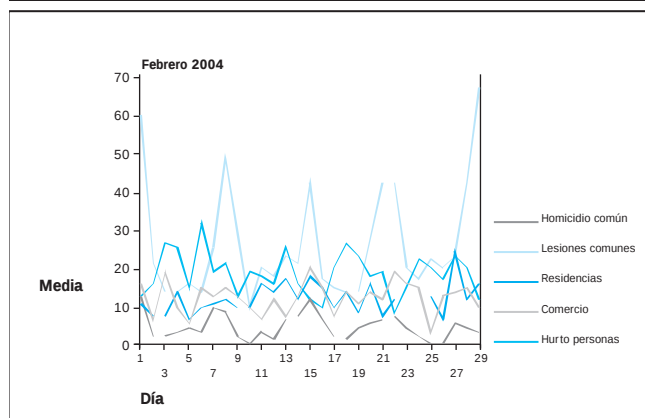
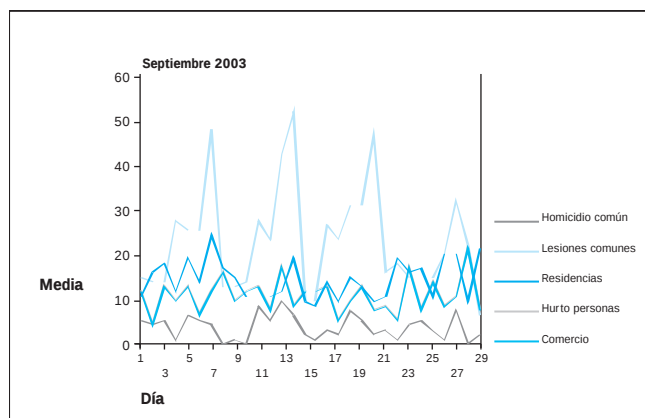
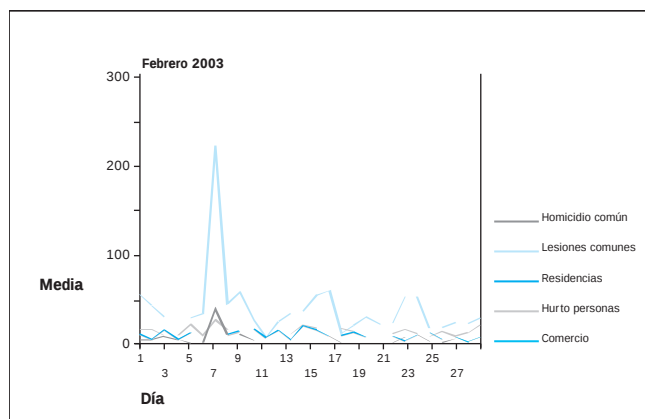


El transporte masivo en Bogotá no es el que genera la delincuencia, pero sí es un agente importante para la predisposición al desorden que deteriora la comunidad urbana moderna. De acuerdo con el planteamiento que hacen George Kelling y James Wilson sobre infracciones menores que generan unas de mayor alcance, se destaca, en el caso de Bogotá, un ambiente que propicia el proceder de los criminales. Por lo tanto se asume que un porcentaje importante de contravenciones y delitos son producto del caos generado por el transporte masivo (buses y busetas), más aún si se toman como datos de comparación los resultados del “día sin carro en Bogotá”, jornada que cumplió 6 períodos desde el primer ejercicio en 2000.

Como se muestra en las gráficas que siguen, al comparar los meses de febrero de 2000 a 2004 y septiembre de 2003, (meses en los que se llevó a cabo la jornada de “un día sin carro”), el comportamiento delictivo no muestra ninguna variación o correlación importante. Durante las jornadas fue removido únicamente el transporte particular, es decir, que la variable transporte masivo (buses y busetas) sigue presente, y la ciudad no tiene un comportamiento estadístico delictuoso o contravencional diferente con respecto a los demás días del mes de evaluación, en los que circula todo tipo de transporte. Tomando como referencia que los días sin carro han sido: 24 de febrero de 2000, 1 de febrero de 2001, 7 de febrero de 2002, 6 de febrero y 22 de septiembre de 2003 y 5 de febrero de 2004.

GRÁFICA 4. COMPORTAMIENTO DELICTIVO EN LOS DÍAS DE “NO CARRO” DE FEBRERO DE 2000 A 2004 Y SEPTIEMBRE DE 2003





Fuente: miarroba.com/foros/

Aunque se requeriría un mayor número de datos para construir una hipótesis que abarque la participación porcentual del desorden de tránsito en el incremento de la delincuencia, resulta posible expresar, en términos económicos, que 80% del caos y el desorden de la ciudad lo permite el 20% de los

agentes pasivos y activos del tráfico en Bogotá: mala señalización, deterioro de la malla vial, debilidad en la autorregulación de normas morales, caos vehicular y debilidad en las sanciones.

Algunos estudios sobre la disminución del crimen en Bogotá,¹⁵ han mostrado que la sanción y las “medidas garrote”, tienen mayor incidencia a la hora de implementar modelos públicos tendientes a disminuir la tasa delictiva en la ciudad, complementados con la aplicación de correctivos a las infracciones de tránsito. En este ámbito de dinámica social, la policía de tránsito, en términos de convivencia, organización y seguridad, debe actuar bajo los principios de apoyo a la comunidad y generación de espacios urbanos seguros. No obstante, el pie de fuerza de la policía de tránsito en Bogotá no supera los 3.500 hombres para el cuidado de una ciudad de casi 7 millones de habitantes, a lo que se suma la estigmatización de algunos policías bajo la referencia de “caza infractores del pico y placa”.

RETOS DE LA POLICÍA DE TRÁNSITO

Resultados

- La Secretaría de Tránsito y Transporte, STT, presentó el balance de 2004, enmarcado en la prevención y educación, las señales de vida, las

¹⁵ Sánchez, Fabio; Espinosa, Silvia; Rivas, Angela, “¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá 1993-2000”, documento CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 2003.

nuevas intersecciones semaforizadas, la ofensiva para recuperar el espacio público, la reorganización del transporte público, el plan maestro de movilidad y el nuevo esquema operativo de la policía de tránsito.

- La STT continúa con el proceso de chatarrización de vehículos de servicio público y adelanta la capacitación para 62 directivos de empresas de transporte y brinda apoyo a la vigilancia y control del transporte público colectivo.
- En Bogotá fue incorporado un nuevo grupo de policías para un total de 1.260 unidades de tránsito y 600 auxiliares bachilleres efectivos en la calle. De igual forma, se reestructuró su esquema operativo, se establecieron grupos especializados y se capacitaron en Chile 50 oficiales de tránsito en el Curso Integral de Tránsito Urbano.
- Actualmente la policía tiene un grupo especializado en el control al transporte público integrado por 5 suboficiales y 44 unidades de tránsito, bajo el mando de un oficial, que realiza diariamente operativos de control a la operación del parque automotor de transporte de pasajeros. La policía de tránsito reestructuró su esquema operativo desde el mes de julio para brindar una respuesta efectiva y oportuna al control del transporte en Bogotá.
- En 2004 la policía de tránsito realizó 95 planes de control y 263 operativos con los dispositivos móviles de lectura que identifican aquellos vehículos que tienen tarjetas elec-

trónicas de operación vigentes. Un total de 1.017 comparendos y 991 vehículos inmovilizados arrojaron los operativos de control a la ilegalidad. Con respecto a los dispositivos de tarjetas electrónicas de operación, la STT informa que 1.218 vehículos ilegales fueron sancionados y 1.181 vehículos fueron inmovilizados en patios. Según cifras de la misma institución, en 2004 la policía de tránsito impuso más de 206.000 comparendos a buses, busetas y microbuses e inmovilizó por diferentes causas alrededor de 10.000 vehículos de transporte público colectivo.

Desde el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de 2004, se instalaron 20.831 tarjetas electrónicas de operación al transporte público colectivo y se dotó a la policía de tránsito con 34 dispositivos móviles de lectura, herramienta de trabajo en vía que le permite verificar la instalación y vigencia de la tarjeta electrónica de operación y por consiguiente la legalidad del vehículo y la ruta que presta.

Campañas

Educación al peatón

Pretende sensibilizar al usuario de la vía en el acatamiento y respeto a las normas de tránsito, con el fin de reducir los altos índices de accidentalidad. La campaña la realizan los auxiliares bachilleres de la especialidad, quienes desarrollan:

- Actividades didácticas y pedagógicas en colegios y escuelas.

- Programa de educación y concientización al peatón.
- Guía Policial (utilización de paletas educativas).
- Actuación policial en vías principales (regulación–agilización).

En coordinación con el Ministerio de Transporte, el Ministerio de Protección y Seguridad Social y el Fondo de Prevención Vial, se han realizado las siguientes campañas:



Abrochados: no se mueva de pereza, abróchese el casco.

Dirigido a motociclistas (aplicación del Decreto 950 para motociclistas en el Distrito Capital).



No dejes atrás a tu ángel de la guarda por ningún motivo. La primera causa de accidentalidad en carretera es el exceso de velocidad.

El grupo Medio Ambiente realiza operativos para controlar el exceso de velocidad.



Hazlo por convivencia, si vas a manejar, no tomes... por ningún motivo.

Los fines de semana se instalan puestos de control en varios pun-

tos de la ciudad para evitar que personas en estado de embriaguez conduzcan vehículos.

CONCLUSIONES

1. Dada la importancia de las teorías de las “ventanas rotas” y “cero tolerancia”, propuestas por Wilson y Kelling, es posible esperar que la puesta en marcha y continuación de programas dirigidos a un “diseño ambiental” sano y armónico, tenga como resultado el control y la disminución de la criminalidad.
2. Los efectos observados de los modelos de convivencia aplicados en Bogotá, permiten indicar que la ciudad está preparada para la educación sobre normas orientadas a lograr la armonía y la tolerancia. En consecuencia, a futuro no sólo se debe pretender la armonía mientras se conduce, sino asumir que el respeto al semáforo, a la cebra y a los peatones, son parte de la educación en valores para una adecuada formación ciudadana.
3. Las normas de tránsito y convivencia no deben limitarse por factores económicos, sociales o políticos. Ejemplo de ello es una de las reglamentaciones adoptadas para la solución del caos vehicular en Bogotá, la medida del *Pico y Placa*, en la que compiten, de manera simultánea, el aspecto económico, el mandato social y la norma jurídica.

4. El caos vehicular, especialmente de buses y busetas, puede encontrar su punto de partida en la falta de severidad para aplicar multas por infracciones y en el desconocimiento de los parámetros mínimos de cultura ciudadana. Aunque no se tienen datos exactos que demuestren esta presunción, se advierte que

la regulación social se apoya, entre otras condiciones, en la retroalimentación de las acciones sociales a través de la información y la formación ciudadanas. Así mismo, la tolerancia de ciertas infracciones, por menores que parezcan, preparan el terreno para infringir las normas en otras situaciones. ▲

BIBLIOGRAFÍA

Alcaldía Mayor, *Acciones para la recuperación de la seguridad y la convivencia ciudadana en Bogotá*, Bogotá, Alcaldía Mayor, 2000.

Corman, Hope; Mocan, Naci, "Carrots, Sticks, and Broken Windows", NBER Working Paper N° 9061, 2002.

Farias Mendoza, Alberto, "Crónicas de Chapinero dedicadas a relatar la historia del barrio bogotano", en *El Espectador*, Bogotá, 1992.

Formisano, Michel, "Econometría espacial: características de la violencia homicida en Bogotá", documento CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, N° 10, septiembre de 2002.

Instituto CISALVA, Universidad del Valle, Encuestas 2003.

Mockus, Antanas, "Cambiando la cultura de una ciudad. La experiencia de Bogotá", en *Memorias del taller: aplicando el capital social, la cultura y la ética en proyectos de desarrollo*, Washington, 15 y 16 de abril de 2004.

— "Armonizar Ley, moral y cultura. Cultura Ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997", Bogotá, 2001.

Moraga, Javier, "Lecciones de un sheriff moderno, Nueva York", en revista *Chile: Qué pasa: Mundo*.

Estadísticas generales de la Policía Metropolitana de Bogotá, Centro de Investigaciones Criminológicas.

Sánchez, Fabio; Espinosa, Silvia; Rivas, Angela, "¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá 1993-2000", documento CEDE, Facultad de Economía, Universidad de los Andes, 2003.