

**UNA DÉCADA DE POLÍTICAS  
DE SEGURIDAD CIUDADANA  
EN COLOMBIA**

**Angela Rivas Gamboa\***

---

\* Ph.D. Candidate Department of Anthropology Rice University (Houston, TX)

BLANCA

La seguridad urbana es un campo tan movedizo como vital. En lo conceptual y operacional dista de contar con definiciones acabadas. Más aún, en muchos casos tales definiciones no parecen necesariamente deseables. Independientemente de su delimitación más o menos exacta o más o menos vaga, la seguridad urbana es hoy por hoy un tema central tanto en esferas gubernamentales como en ámbitos académicos y círculos de expertos. En América Latina ha sido objeto de seminarios, proyectos, publicaciones e iniciativas de muy diversa índole. Colombia no ha sido la excepción. En los últimos años la seguridad urbana ha sido parte de agendas locales y nacionales, motivo de despliegue en los medios de comunicación, tema de debate y estudio en círculos académicos.

Pero ¿qué implica hoy por hoy hablar de seguridad en las ciudades colombianas? Implica hacer referencia a acciones tan variadas como jornadas de desarme voluntario; incursiones de la fuerza pública en áreas metropolitanas; campañas contra el maltrato infantil y la violencia intrafamiliar; restricciones en el consumo de alcohol y el horario nocturno de establecimientos públicos; programas de acercamiento entre la policía y la comunidad; campañas de recuperación del espacio público; y toques de queda bien para recuperar el orden público o bien como una herramienta pedagógica de sensibilización sobre las relaciones entre género y violencia. Hacer referencia a la seguridad en las ciudades del país también implica remitirse a modalidades delictivas tan diversas como el conocido “paseo millonario” junto con los robos y atracos que en muchas ciudades son

pan de cada día; homicidios y lesiones personales que si bien han disminuido en algunas ciudades en muchas de ellas presentan tasas exorbitantes; secuestros masivos ocurridos en los últimos años en varias áreas metropolitanas; y ataques terroristas en varios centros urbanos del país incluida la capital. Esto para mencionar tan sólo algunos ejemplos. Por otro lado, hablar de seguridad en las ciudades colombianas también involucra principios teóricos, conceptos y formas de abordar el crimen y la violencia que, entre otros, incluyen: modelos de prevención inspirados en la salud pública y la epidemiología, programas inspirados en la llamada teoría de la ventana rota, campañas cívicas y de educación ciudadana, modalidades de policía novedosas para el contexto local, principios derivados de la teoría económica del crimen y prioridades relativas a los costos del crimen y la violencia.

En un contexto como este cualquier balance en seguridad urbana en la última década debe partir no sólo del reconocimiento de la centralidad del tema y de su naturaleza movедiza, sino también y sobre todo trabajar a través de esta última característica. Un primer paso en esta dirección consiste en delimitar el tema y la manera de aproximarse a él, para luego caracterizar las iniciativas que se han desarrollado en este campo en el país en los últimos años. La primera y segunda partes de este ensayo se ocupan respectivamente de estas tareas. La tercera parte del ensayo presenta un balance de los alcances y limitaciones de las acciones que en este campo se han adelantado en los últimos años. La cuarta y última parte señala en líneas generales posibles retos que la seguridad urbana supone para las ciudades del país.

### **Precisiones sobre seguridad urbana en Colombia.**

En los últimos años la seguridad urbana ha sido motivo de no pocos debates conceptuales y su delimitación ha

generado una literatura abundante sobre el tema. La aproximación que se propone aquí no tiene como eje una discusión exclusivamente teórica ni es su finalidad alcanzar precisiones de tipo conceptual sobre lo que debe ser la seguridad urbana. Más bien toma como punto de partida el examen de lo que ella ha significado en Colombia a lo largo de la última década. En lo conceptual y operacional, la seguridad urbana en el país suele combinar nociones y enfoques propios de la seguridad pública y de la seguridad ciudadana. En este sentido, incluye aproximaciones y acciones en seguridad de diversa índole. Por ejemplo, y en gran parte debido al contexto nacional, la seguridad urbana en Colombia no excluye acciones de tipo militar y aquellas que se relacionan con medidas de control y reacción frente al conflicto armado y al narcotráfico cuando estos fenómenos tienen como escenario la ciudad. Por otra parte, la seguridad urbana también incluye iniciativas y aproximaciones que se centran en el control del crimen y la violencia cercanas en buena medida a lo que en países anglosajones se denomina *public safety*. Al mismo tiempo, en Colombia como en otros países de América Latina la seguridad urbana suele equipararse a la seguridad ciudadana, un concepto que en ocasiones suele emplearse como sinónimo pero que como se verá más adelante tiene implicaciones un tanto diferentes. Dadas las características y la complejidad de este campo en el país no parece recomendable adoptar definiciones estáticas ni optar de forma absoluta por uno u otro enfoque en seguridad. No obstante, resulta conveniente tener alguna claridad sobre el significado, contenidos e implicaciones de los distintos enfoques que hoy en día engloba la seguridad urbana en Colombia.

Para comenzar, tanto la seguridad pública como la seguridad ciudadana, en sus versiones contemporáneas, parten de redefiniciones propias del fin de la Guerra Fría y del abandono de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional

como paradigma en el manejo del tema. En este sentido, la seguridad pública y la seguridad ciudadana son productos recientes, ligados a procesos geopolíticos, regionales y nacionales. En ambos casos se trata de enfoques que de manera distinta –y aunque en la práctica no siempre de forma exitosa– buscan distanciarse del manejo exclusivamente militar de la seguridad para abordar este tema de manera más integral. A pesar de tener estos puntos comunes, la seguridad pública y la seguridad ciudadana se diferencian en aspectos fundamentales. La primera se remite a la idea de orden público. Su esfera de acción, en este sentido, se restringe al mantenimiento de dicho orden a través de mecanismos de control y reacción que buscan contrarrestar el crimen y la violencia frente a hechos puntuales, así como contrarrestar los efectos del conflicto armado y el narcotráfico. La segunda, se remite a la noción de calidad de vida en el día a día de los ciudadanos y propende por su mejoramiento, por lo que abarca un campo más amplio de acción. La seguridad ciudadana privilegia la prevención aunque no excluye acciones policivas de control. En ella, la contención del crimen y la violencia es un aspecto fundamental pero no único.<sup>1</sup>

A diferencia de las seguridad pública y la seguridad ciudadana, la seguridad urbana no está definida por un enfoque particular ni unos mecanismos específicos. Su definición es más de orden geográfico o espacial y se refiere a las acciones, medidas e iniciativas en seguridad que resultan pertinentes o se perciben como necesarias en el escenario de la ciudad. En Colombia, como ya se anotó, la seguridad urbana combina tareas propias de la seguridad pública y de la seguridad ciudadana. Es decir, incluye esfuerzos orientados tanto a mantener el orden público como a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Si bien en el campo conceptual es posible delimitar aquello que compete

---

<sup>1</sup> Al respecto ver entre otros trabajos el documento de Mariana Escobar (2001) sobre este tema en particular.

a la seguridad pública y aquello que es competencia de la seguridad ciudadana, en el campo operativo y de diseño de políticas públicas esta delimitación tiende a ser menos tajante. Como ya se señaló, en un contexto como el colombiano no parece recomendable optar de manera radical por uno u otro enfoque en seguridad. El abordar de forma simultánea estos enfoques, sin embargo, requiere cierta claridad conceptual y operativa, pero, sobre todo una mirada tan rigurosa como flexible en términos de los objetivos y mecanismos de la seguridad urbana. En este sentido vale la pena retomar la lectura propuesta por Mariana Escobar (2001).

«...hay aquí, desde una perspectiva operativa, una serie de límites difusos entre las esferas de la seguridad ciudadana y la del orden público, los cuales se plantean no en aras de contribuir a profundizar en una división tajante entre las misma, sino como una posibilidad de lectura menos plana del fenómeno. Si bien los grupos armados al margen de la Ley (guerrillas y paramilitares) representan un problema central de orden público, se puede pensar que en el largo plazo, mediante acciones sostenidas y sistemáticas, puedan desestabilizar la seguridad ciudadana, entendida en términos de calidad de vida.

De otra parte, el crimen organizado urbano, que claramente es la tendencia delictiva contemporánea por excelencia –y el caso colombiano no es una excepción, también representa una evidente amenaza contra la seguridad nacional, y, en este sentido, puede en ocasiones cruzar los límites del orden público.» (Escobar 2001:169)

Este ensayo adopta una «lectura menos plana» como la propuesta por Escobar y examina a través de ella esfuerzos,

logros y retos en el campo de la seguridad urbana. En este sentido, las siguientes páginas se inspiran en la noción de «arte de gobernar» o «racionalidad de gobierno» propuesta por Michel Foucault (Foucault 1991; Gordon 1991). Este ensayo retoma dicha noción junto con el trabajo de otros autores que en esta misma línea han propuesto el estudio de elementos y racionalidades que hacen que en un momento y un contexto dados ciertas medidas e iniciativas resulten pensables y sean concebidas como susceptibles de ser puestas en práctica (ver entre otros autores Pavlich 1999; Rose 1996). Esta literatura suele incluirse en trabajos de corte crítico y teórico, sin embargo aquí se emplea como una herramienta de análisis. Lejos de buscar un debate teórico y conceptual, se busca definir una forma de aproximarse al tema de la seguridad urbana en el país que permita indagar sobre las formas como ésta se entiende y se pone en práctica, y al mismo tiempo señalar los logros, dificultades, y demandas que ella implica.

Una lectura de esta índole va más allá de planteamientos que ven en la seguridad un terreno que bien se caracteriza por el uso generalizado de mecanismos represivos y que como tal debe ser sujeto a lecturas críticas sobre la actuación de una y otra entidad, o bien un campo que puede agotarse en la medición del éxito o el fracaso en el control del crimen y la violencia. La lectura propuesta aquí no desconoce estos planteamientos, al contrario, en buena medida los incluye. Pero también comprende contextos y procesos que en un momento como el actual permiten pensar determinadas medidas y enfoques en seguridad urbana como posibles, deseables y susceptibles de ser puestos en práctica. Esta aproximación a la seguridad urbana parece más prometedora en su diagnóstico y recomendaciones. Además, puede resultar más cercana a realidades propias de un contexto como el colombiano en el que el campo de la seguridad urbana, en la práctica, cobija un rango de fenómenos de muy diversa índole. La seguridad en las ciudades

colombianas suele incluir acciones tendientes a combatir actos criminales y de violencia ligados al conflicto interno, iniciativas orientadas a prevenir y mitigar incidentes catalogados como violencia intrafamiliar, y medidas encaminadas a controlar formas de crimen consideradas “comunes” en contextos urbanos así como formas de violencia que si bien no son exclusivas del caso colombiano si resultan alarmantes dada su magnitud en el país.

Una lectura como la propuesta, además permite matizar tanto la desesperanza absoluta como el optimismo desmesurado. En cuanto a la primera, si bien las cifras de crimen y violencia a lo largo de la última década pueden ser exorbitantes en algunas ciudades, y la precariedad de recursos para contrarrestar estos fenómenos es el algunos casos desconcertante; no se puede desconocer los esfuerzos y avances que en alguna medida han tenido lugar en este sentido en los últimos años. En cuanto al segundo, los logros en reducción del crimen y la violencia en algunas ciudades del país como en Bogotá son significativos y pueden dar luces sobre formas idóneas de abordar estos fenómenos en otros centros urbanos. Sin embargo es importante dimensionar estos logros en el contexto de la ciudad donde han tenido lugar y el proceso seguido en ella. Asimismo es importante contemplar estos logros a la luz de las evaluaciones que existen para tal reducción. Esto último es de vital importancia para encausar esfuerzos orientados a la traducción e implementación en otras ciudades del país. Matizar la desesperanza y el optimismo frente a la seguridad urbana en Colombia además permite relacionar las experiencias que a lo largo de la última década han tenido lugar en el país con experiencias y desarrollos de tipo conceptual y operacional que han tenido lugar tanto en Colombia como en otros países. En este sentido, la lectura propuesta por Escobar y adoptada aquí es doblemente positiva. Ella permite señalar diferencias y similitudes, evitando visiones particularistas del caso colombiano como

único e incomparable, así como visiones descontextualizadas de la situación que atraviesa el país y que media la adopción de conceptos y elementos propios de otras experiencias.

## **Crimen, violencia y seguridad en la última década**

La última década en Colombia se caracteriza por el aumento considerable de ciertas modalidades delictivas y de violencia<sup>2</sup>. Esta tendencia es particularmente notoria en ciertas ciudades del país. Al respecto vale la pena señalar lo que varios analistas han designado como una característica del período que se inicia el concluir la década de 1980: la paulatina urbanización del conflicto armado (al respecto ver por ejemplo Sánchez G 2001). En efecto, en los últimos años y de manera creciente las ciudades del país han sido escenario de modalidades de crimen y violencia propias del conflicto armado, así como de aquellas modalidades ligadas al tráfico de drogas. Esto, no obstante, sin dejar de ser escenario para otras modalidades de crimen y violencia no necesariamente ligadas al conflicto armado que vive el país o al narcotráfico. En este sentido, vale la pena subrayar que la paulatina urbanización de tales formas de violencia y delincuencia también ha estado acompañada por la creciente porosidad entre aquellas modalidades delictivas asociadas con la llamada “delincuencia común” y aquellas modalidades consideradas como propias del conflicto armado y el narcotráfico (al respecto ver por ejemplo Sánchez G 2001).

En materia de seguridad los años recientes se destacan como una época de cambio. Las transformaciones en el manejo de la seguridad en la última década se relacionan en buena

---

<sup>2</sup> Esta última se ve reflejada de forma clara en el aumento en las tasas de homicidio tanto del país como de sus zonas urbanas. Una tendencia particularmente notoria en la primera mitad de los noventa. Si bien las tasas de homicidio en el país y en sus ciudades han tendido a descender en los últimos años, salvo excepciones como Bogotá, éstas en general siguen siendo alarmantes.

medida con las exigencias impuestas por las dinámicas del crimen y la violencia en el país. Sin embargo, también se enmarcan en el viraje que ha tenido el manejo de la seguridad tras la pérdida de vigencia de la llamada Doctrina de la Seguridad Nacional. Tal viraje ha significado cambios importantes en Colombia al igual que en otros países de la región. Si bien esta Doctrina no tuvo su mayor expresión en nuestro país, sí se tradujo en el tono predominantemente militar en el tratamiento de la seguridad nacional. Hasta hace pocos años conceptos propios de tal Doctrina, como el de “enemigo interno”, jugaron un papel protagónico en la concepción y puesta en práctica de la seguridad en Colombia. En esta misma línea, hasta hace pocos años la seguridad estaba prácticamente confinada a un tratamiento militar y policial tanto del crimen como de la violencia. La pérdida de vigencia de estas formas de concebir y poner en práctica la seguridad constituyen un proceso en curso que, como se ve más adelante, ha dado paso a redefiniciones de la seguridad que marcan la última década en el país. Tales procesos de redefinición se caracterizan, entre otras cosas, por el surgimiento de nociones como seguridad ciudadana y convivencia, así como por la introducción de normas y procesos orientados a manejar la seguridad desde perspectivas alternativas. En otras palabras, por la búsqueda de formas de manejar el crimen y la violencia bajo concepciones de seguridad que van más allá de lo meramente militar y policial.

A continuación se presenta una revisión general de elementos centrales en los procesos que han marcado tal búsqueda. Con este propósito las siguientes páginas examinan algunos aspectos de las dinámicas del crimen y la violencia en la última década en Colombia, en particular en las ciudades del país. De igual forma, esta sección examina elementos sobresalientes en las iniciativas a través de las cuales el gobierno nacional ha buscado responder a estos fenómenos y que de manera directa han incidido en

el manejo del crimen y la violencia como eje de la seguridad urbana. Asimismo, esta sección hace una revisión general de iniciativas en el campo de la seguridad que han sido lideradas por autoridades locales en la última década en varias ciudades del país.

### *Aproximaciones a las dinámicas del crimen y la violencia en ciudades colombianas en la última década.*

Hoy en día el país cuenta con no un cuerpo considerable de informes, reportes, memorias, estudios de caso y evaluaciones que dan luces sobre las dinámicas del crimen y la violencia en varias ciudades del país. En efecto, a lo largo de la última década y de manera creciente tales dinámicas han sido motivo de estudio y evaluación, así como tema de varias publicaciones oficiales<sup>3</sup>. Esta literatura se caracteriza por presentar grandes diferencias tanto en el cubrimiento geográfico como en la sofisticación de sus aproximaciones. Así, mientras el caso de Bogotá ha sido ampliamente documentado y cuenta con estudios bastante complejos sobre las dinámicas del crimen y la violencia en la última década (ver por ejemplo Llorente, Escobedo et al. 2001; Llorente, Escobedo et al. 2001b; Sánchez, Espinosa et al. 2003), la documentación de estas dinámicas en otras ciudades suele ser escasa, demasiado general o en ocasiones inexistente. En este sentido el país no cuenta con estudios que tengan un cubrimiento nacional y al mismo tiempo den cuenta de las particularidades del crimen y la violencia en los distintos contextos urbanos.

Un elemento distintivo, aunque no generalizado, de esta literatura es la creciente incorporación de elementos técnicos y enfoques orientados hacia la caracterización de estos

---

<sup>3</sup> La revisión exhaustiva de la literatura académica y oficial en este campo excede los alcances y propósitos de este ensayo.

fenómenos de manera más rigurosa, así como hacia la valoración de intervenciones encaminadas a mitigar sus efectos. Los avances en esta dirección se concentran en estudios predominantemente cuantitativos que, dicho sea de paso, constituyen una porción mayoritaria de la literatura reciente sobre crimen y violencia en ciudades colombianas.

El uso de enfoques y herramientas cuantitativas es hoy en día una de las formas más comunes y generalizadas de caracterizar estos fenómenos<sup>4</sup>. Esto es particularmente cierto cuando se trata de dar cuenta de tendencias criminales y de violencia. Para tal efecto, en el país, se suelen emplear fuentes diversas tales como encuestas de victimización y cifras oficiales provenientes bien de la Policía o bien de Medicina Legal. Idealmente la caracterización de dichas tendencias resulta de combinar las fuentes mencionadas. Este ejercicio se ha hecho sólo para algunas áreas y períodos (ver por ejemplo Rubio 1997), debido en gran parte a la disponibilidad de encuestas de victimización sólo para ciertos años y lugares. Con el ánimo de avanzar una mirada más global de tendencias en crimen y violencia en las áreas urbanas del país, en este ensayo se emplean estadísticas policiales. Los registros de la policía presentan varias limitaciones, como se menciona más adelante, pero se emplean a continuación con el fin de ilustrar algunas características generales de las tendencias de modalidades de crimen y violencia que en la última década han tenido como escenarios las ciudades colombianas. Esta fuente, si bien no deja de presentar problemas, se toma aquí ya que es una de las más comúnmente empleadas para abordar estos fenómenos y además permite una mirada más global en términos del país. Por otro lado, dado su uso extendido, las estadísticas policiales también permiten caracterizar lecturas más o menos generalizadas de estos fenómenos y sus tendencias en el país.

---

<sup>4</sup> En el futuro sería deseable elaborar caracterizaciones que también incluyan enfoques y herramientas de tipo cualitativo.

## Estadísticas policiales: la magnitud del fenómeno<sup>5</sup>

En Colombia el crimen y la violencia, junto con sus tendencias pueden describirse a partir de estadísticas policiales. Si bien se trata de cifras que sólo reflejan delitos denunciados o conocidos por la policía, tienen la ventaja de tener un cubrimiento espacial y temporal más amplio que otras fuentes<sup>6</sup>. Su validez en cuanto a las dinámicas del crimen y la violencia en el país, por lo tanto, es relativa. Para delitos con niveles de subregistro bastante bajos como el homicidio y el robo de automotores las estadísticas policiales son un aproximación bastante cercana a estas dinámicas. Entre tanto, para delitos con niveles considerables de subregistro como el atraco y la violencia sexual estas estadísticas son tan sólo una aproximación a dichas dinámicas. Dicho esto, las cifras reportadas anualmente por la Policía Nacional se emplean aquí para describir de forma sucinta tendencias generales del crimen y la violencia en los centros urbanos del país a lo largo de la última década.

Una primera aproximación a estas tendencias consiste en contemplar el porcentaje correspondiente a los delitos que ocurren en áreas urbanas y a aquellos que ocurren en áreas rurales. De acuerdo con datos de la Policía Nacional, entre 1990 y 2002<sup>7</sup> en promedio 78% de los delitos contra la vida ocurrieron en áreas urbanas y 22% en áreas rurales. Para este mismo periodo, en promedio 92.23% de los delitos

<sup>5</sup> Más allá de posibles críticas sobre la caracterización de fenómenos como el crimen y la violencia a partir de fuentes estadísticas y cuantitativas (ver entre otros: Bowker and Star 1999; Hacking 1998), en Colombia no existen fuentes cualitativas que permitan hacer esta caracterización de diversas modalidades delictivas y de violencia a lo largo de la última década y a nivel nacional.

<sup>6</sup> Otras Fuentes en este sentido incluyen las cifras reportadas por El Instituto de Medicina Legal para lo relativo a homicidios y lesiones personales. Así mismo existen encuestas de victimización que ocasionalmente se realizan en algunas ciudades del país, pero desafortunadamente éstas no cuentan con la periodicidad y cubrimiento geográfico necesarios para caracterizar tendencias del crimen y la violencia en ámbitos urbanos a nivel nacional y a lo largo de la última década.

<sup>7</sup> Los datos de la Policía Nacional para 2003 tal como aparecen publicados en la Revista Criminalidad no diferencian entre delitos contra la vida y delitos contra la propiedad al reportar ocurrencia de delitos en zonas urbanas y rurales. Sin embargo para este año el 90% del total de delitos se concentran en áreas urbanas y el 10% en áreas rurales.

contra la propiedad sucedieron en áreas urbanas y el 7.77% restante en áreas rurales. La mayor concentración de delitos en áreas urbanas presenta algunas variaciones a lo largo de este período (ver Figura 1a y 1b) pero en términos generales se mantiene. No sobra señalar que estos porcentajes son tan sólo una mirada aproximada a la distribución de delitos en zonas urbanas y rurales del país ya que se trata de porcentajes obtenidos a partir de reportes que en buena parte corresponden a denuncias de la ocurrencia de uno u otro delito, por lo que estas cifras dependen en alguna medida de los niveles de denuncia en una y otra área. Cabe sospechar que estos niveles son más altos en zonas urbanas dada la presencia institucional en ellas. Hecha esta salvedad, es posible señalar que las áreas urbanas del país concentran un número considerable de delitos contra la vida y contra la propiedad.

Los delitos contra la vida y la propiedad que se concentran en áreas urbanas del país, por supuesto, no se comportan de manera uniforme en todas las ciudades. En aras de describir tal heterogeneidad, es necesario detenerse en las tendencias, dinámicas y particularidades de las modalidades de crimen y violencia que tienen como escenario las diferentes ciudades colombianas. Desafortunadamente y como se discute más adelante, en Colombia existen limitaciones para llevar a cabo este ejercicio debido a la ausencia de series históricas o el difícil acceso a éstas para ciudades diferentes a Bogotá, Cali y Medellín. Estas tres ciudades concentran una parte importante de la población urbana del país y son escenario de un número significativo del total de actividades delictivas que cada año tienen lugar en el país. Sin embargo en términos de tendencias y modalidades de crimen y violencia son bastante heterogéneas. Más aun y como es de esperar estas tres ciudades no resultan representativas de lo que sucede en otras ciudades colombianas. Dada esta limitación, las observaciones siguientes en cuanto a crimen y violencia se

refieren únicamente a estas tres ciudades. En el futuro sería deseable hacer ejercicios similares para el resto de ciudades del país. Por otra parte y en el contexto del presente ensayo, el examen de las tendencias del crimen y la violencia en Bogotá, Cali y Medellín es relevante ya que los desarrollos en el campo de la seguridad urbana que caracterizan la última década en Colombia se han concentrado casi de forma exclusiva en estas tres ciudades. Este es otro aspecto que también habría que superar en el futuro. Hechas estas anotaciones, a continuación se presentan algunas observaciones sobre tendencias generales del crimen y la violencia en las tres ciudades mencionadas.

Las dinámicas de la violencia no se reducen al comportamiento de las tasas de homicidio en un lugar y periodo de tiempo dados. Pero éstas permiten tener una idea general y aproximada de tales dinámicas. En este sentido, las tasas de homicidio en Bogotá, Cali y Medellín dan cuenta tanto de tendencias compartidas por las tres ciudades como de dinámicas propias de cada una de ellas para el período comprendido entre 1990 y 2003<sup>8</sup>. Cómo lo muestran las Figuras 2a y 2b en este periodo se presentan variaciones importantes tanto en las ciudades como en el país. Entre 1990 y 2003 el promedio en la tasa de homicidio en Bogotá, Medellín y Cali fue de 48, 240, y 98 respectivamente. En este mismo lapso de tiempo la tasa promedio para el país fue de 66. En cuanto a la variación en las tasas de homicidio en cada una de las ciudades y en el país entre 1990 y 2003 cabe subrayar que mientras en Cali la tasa aumentó en 51%, tanto en el país como en Bogotá y Medellín se observa la tendencia contraria. Más aun para estas dos ciudades y para el país el período se puede caracterizar por reducciones

---

<sup>8</sup> Las tasas de homicidio que se mencionan a continuación fueron calculadas a partir de estadísticas de la policía publicadas anualmente en Revista Criminalidad y datos del DANE sobre población de acuerdo con los censos de 1985 y 1993 así como con la proyecciones respectivas. Cabe anotar que existen algunas variaciones entre las tasas calculadas a partir de estas fuentes y aquellas que se calculan a partir de cifras de Medicina Legal. El uso de datos de policía en este caso responde a las razones mencionadas al comienzo de esta sección.

significativas en la tasa de homicidio. En Bogotá y Medellín la reducción fue del 48% y del 65% respectivamente, mientras en el país fue del 26%. La fluctuación en la tasa de homicidios durante este periodo en cada una de las tres ciudades y en el país presenta las siguientes características: De acuerdo con los datos registrados por la policía la tasa pico de Bogotá fue de 72,1 en 1993 y la más baja fue 24,1 en 2003. Por su parte, Medellín llegó a una tasa de 419,1 en 1992 y tuvo su tasa más baja en 2003 cuando ésta llegó a 122,5. En Cali, la tasa pico fue de 132,4 en 1994 y la más baja fue 69,9 en 1990. En este mismo periodo el país tuvo una tasa pico de 79,3 en 1992 y su tasa más baja en 2003 cuando ésta llegó a 51,55. Como se puede ver, existen diferencias marcadas tanto en la magnitud de las tasas de homicidio para el periodo, como en la reducción o aumento de éstas en cada ciudad. A pesar de la reducción significativa tanto en el país como en Medellín y Bogotá, para 2003 las tasas de homicidio por lo general siguen siendo muy elevadas para estándares internacionales. El caso de Medellín es particularmente preocupante en este sentido.

Siguiendo en esta misma línea descriptiva vale la pena detenerse en el comportamiento de las lesiones personales en cada una de las tres ciudades y en el país entre 1990 y 2003 (Figura 3a). Aunque de manera menos precisa, pues en este caso las estadísticas policiales dependen en gran parte de los niveles de denuncia, las cifras relativas a lesiones personales también permiten aproximarse a dinámicas y formas de violencia que afectan la seguridad de los habitantes de la ciudad. Entre 1990 y 2003 el promedio en la tasa de lesiones personales en Bogotá, Medellín y Cali fue de 103, 122, y 110 respectivamente. En este mismo periodo la tasa promedio para el país fue de 91. Entre 1990 y 2003, a excepción de Bogotá en donde la tasa de lesiones aumento en 22%, Medellín, Cali y el país experimentaron reducciones notables. En Medellín y Cali la reducción fue del 66% y del 57% respectivamente. En el mismo lapso de

tiempo la tasa de lesiones personales en el país se redujo en un 27%. Durante este periodo el numero de lesiones personales por cada 100.000 habitantes fluctuó de la siguiente manera: De acuerdo con los datos registrados por la policía la tasa pico de Bogotá fue de 167 en 2002 y la más baja fue 46 en 2000. Por su parte, Medellín alcanzó una tasa de 187 en 1990 y tuvo su tasa más baja en 2003 cuando ésta llegó a 63. En Cali, la tasa pico fue de 173 en 1992 y la más baja fue 59 en 1998. En este mismo periodo el país tuvo una tasa pico de 109 en 1991 y su tasa más baja en 1998 cuando ésta llegó a 63.

La variación en la tasa de lesiones personales en buena medida depende, como ya se señaló, del nivel de denuncia en las diferentes ciudades y en general en el país. En este sentido, cualquier observación es bastante tentativa y se refiere en todo caso al número de lesiones reportadas a la policía y no al comportamiento real de las lesiones personales. Por otra parte, las variaciones en la tasa de lesiones personales a lo largo del período también se relacionan con variaciones de orden legal en lo relativo a la penalización y despenalización de esta modalidad de violencia. Entre 1993 y 2001 las lesiones de menos de 30 días no se consideraron delitos sino contravenciones. Esta variación además introduce niveles de subregistro más altos ya que por lo general cabe esperar que la tendencia a denunciar contravenciones sea mucho más baja que la inclinación a denunciar delitos. Además, dicha variación en el caso de Bogotá incide en la fluctuación de la tasa de lesiones a lo largo del período (Figura 3b). Tal incidencia es notable en la capital pero no se puede generalizar ni para las demás ciudades ni para el resto del país (Figuras 3c, 3d y 3e).

Además de permitir una aproximación a las tendencias y dinámicas de la violencia, las estadísticas recogidas por la policía también permiten aproximarse al comportamiento delictivo en Bogotá, Cali y Medellín entre 1990 y 2003.

No sobra subrayar que más que descripciones de la ocurrencia de uno u otro delito, estas estadísticas hacen referencia a delitos reportados a la policía o conocidos por ésta. En este orden de ideas, existen limitaciones importantes en la caracterización que se puede hacer a partir de ellas. No obstante y a manera de aproximación a las dinámicas del crimen en cada una de esas ciudades es posible señalar que entre 1990 y 2003 el promedio de delitos contra la propiedad fue de 43.025 en Bogotá, 10.516 en Medellín y 2.664 en Cali. Para el mismo lapso de tiempo en el país ocurrieron en promedio 111.223 delitos contra la propiedad. En el período comprendido entre 1990 y 2003 los delitos contra la propiedad aumentaron tanto en las tres ciudades como en el país. Tal aumento fue del 36% en Bogotá, del 76% en Medellín, del 66% en Cali y del 22% en el país. Para cada una de estas ciudades entre 1990 y 2003 los delitos contra la propiedad fluctuaron de la siguiente manera: En Bogotá tuvieron un máximo de 53.619 en 1997 y un mínimo de 27.457 en 1991. En Medellín el máximo fue de 13.080 en 2002 y el mínimo fue de 6.855 en 1991. Cali llegó a un máximo de 4.695 en 2003 y a un mínimo de 1.530 en 1998. Entre tanto, los delitos contra la propiedad en el país fluctuaron entre un máximo de 117.778 en 2003 y un mínimo de 78.208 en 1993. Como se puede apreciar en la Figura 4, los delitos contra la propiedad son notablemente más altos en Bogotá en comparación con las otras dos ciudades. En efecto, en 2002, año pico en los delitos contra la propiedad en Medellín éstos equivalen al 11% de los delitos contra la propiedad en el país, mientras que para este mismo año Bogotá aparece como escenario del 28% de delitos ocurridos en el país. En el caso de Cali, para 2003 los delitos contra la propiedad en esta ciudad corresponden al 4% de los ocurridos en el país, mientras que un 32% tuvo lugar en Bogotá. Estas diferencias pueden responder a diferencias significativas en cuanto al número de habitantes en cada una de las ciudades. La comparación de tasas (delitos por cada 100.000 habitantes) en este sentido

permite matizar los porcentajes anteriores. Para el 2002 la tasa en Medellín fue de 645 y en Bogotá de 490. Para el año siguiente Cali tuvo una tasa de 213 mientras que en Bogotá se presentaron 560 delitos contra la propiedad por cada 100.000 habitantes.

Dentro de los delitos contra la propiedad es posible señalar tendencias más puntuales en cuanto a tipos específicos de delitos contemplados dentro de esta categoría. Así para el robo de automotores (motos y autos) entre 1990 y 2003 en Bogotá, Medellín y Cali este delito tuvo un promedio de 7.343, 6.632 y 2.392 respectivamente. Para este mismo lapso de tiempo en el país el promedio fue de 23.314. Tanto en las tres ciudades como en el país el robo de automotores aumentó. En Bogotá éste aumentó en 35%, en Medellín en 36%, en Cali en 34% y en el país en 46%. Entre 1990 y 2003 el robo de automotores fluctuó en Bogotá entre un máximo de 9.364 en 1997 y un mínimo de 3.683 en 1991. En Medellín el año pico en robo de automotores fue 2000 con 8.587 y el más bajo fue 1990 con 3.000. Este mismo delito en Cali fluctuó entre 2.090 en 2002 y 716 en 1990. Para el país, el robo de automotores tuvo un máximo de 33.135 en 2001 y un mínimo de 9.309 en 1990. El comportamiento en el robo de automotores (Figura 5) muestra que la magnitud de este delito varía en cada una de las ciudades y en el país, pero en términos generales tiende a aumentar a partir de la segunda mitad del período.

Dentro de los delitos contra la propiedad también es posible señalar algunas tendencias sobre el hurto, delito que aunque varía de un año a otro en sus definiciones se toma aquí como todas las formas de hurto excluyendo: hurto de automotores y el hurto agravado a personas. Este último se mira con algún detalle más adelante. En el período comprendido entre 1990 y 2003 el hurto en Bogotá, Medellín y Cali tuvo un promedio de 38.373, 9.800 y 2.694 respectivamente. Para este mismo periodo en el país el

promedio fue de 107.821. En las tres ciudades el hurto aumentó. En Bogotá aumentó en 35%, en Medellín el aumento fue de 90% y en Cali de 97%. Por el contrario, este delito disminuyó en un 59% en el país. Entre 1990 y 2003 el hurto fluctuó en Bogotá entre un máximo de 50.354 en 1997 y un mínimo de 16.906 en 1993. En Medellín el año pico fue 2002 con 12.380 hurtos y el más bajo fue 1993 con 5.584. En el mismo período en Cali este delito fluctuó entre 4.584 en 2003 y 1.434 en 1993. Para el país el hurto tuvo un máximo de 249.627 en 1990 y un mínimo de 35.945 en 1993. El comportamiento del hurto (Figura 6) muestra que existen variaciones importantes tanto en la magnitud como en las tendencias de este delito en cada una de las tres ciudades y en el país. No sobra recordar que los niveles de subregistro en este caso pueden incidir en alguna medida en las variaciones que se observan. Dicho esto, como una tendencia general para el período comprendido entre 1990 y 2003 se observa que en las tres ciudades los años pico se concentran hacia la segunda mitad del periodo. Para el país la fluctuación entre el valor mínimo y el máximo, por el contrario, ocurre a comienzos del período.

El hurto agravado a personas es una de las formas de delito contra la propiedad que en mayor grado afecta a los ciudadanos. La caracterización de las tendencias de esta modalidad delictiva a partir de estadísticas policiales tiene limitaciones considerables ya que los registros de la policía dependen en gran medida de los niveles de denuncia. A la luz de esta observación es posible esperar que existan niveles significativos de subregistro. No obstante y teniendo en cuenta esta anotación, a partir de estadísticas policiales se pueden señalar las siguientes tendencias. Entre 1990 y 2003 el promedio de hurto agravado a personas para Bogotá, Medellín y Cali fue de 22.393, 2.206 y 742 respectivamente. Mientras en el país para este mismo período el promedio fue de 61.567. En términos absolutos entre 1990 y 2003 las tres ciudades al igual que el país experimentaron diferentes

grados de reducción en este delito. Así, en Bogotá el hurto agravado a personas se redujo en un 47%, en Medellín en un 20%, en Cali en un 88% y en el país en un 87%. A lo largo del período el hurto agravado a personas fluctuó en cada una de las ciudades de la siguiente manera: En Bogotá tuvo un máximo de 38.687 en 1997 y un mínimo de 6.764 en 2001. En Medellín el máximo fue de 3.824 en 1991 y el mínimo fue de 474 en 2000. Cali llegó a un máximo de 1.691 en 2000 y a un mínimo de 146 en 2003. Entre tanto los hurtos agravados a personas en el país fluctuaron entre un máximo de 234.437 en 1990 y un mínimo de 21.895 en 1993. Como se puede apreciar en la Figura 7a el hurto agravado a personas es sensiblemente más alto en Bogotá que en las otras dos ciudades. En efecto en 1991, año pico en hurto agravado a personas en Medellín estos equivalen al 9% de hurtos agravados a personas en el país, mientras que para ese mismo año la capital fue escenario del 44% de hurtos agravados a personas en el país. En el caso de Cali, para 2000 los hurtos agravados a personas en esta ciudad corresponden al 4% de los ocurridos en el país, mientras que un 39% tuvo lugar en Bogotá. Estas diferencias pueden responder a diferencias significativas en cuanto al número de habitantes en cada una de las ciudades, la comparación de tasas (por cada 100.000 habitantes) en este sentido permite matizar los porcentajes anteriores aunque no necesariamente deja bien parada a la capital. Para 1991 la tasa en Medellín fue de 220 y en Bogotá de 356. Para 2000 Cali tuvo una tasa de 78 mientras Bogotá reportó 388 hurtos agravados a personas por cada 100.000 habitantes.

Por otra parte, las tendencias en el hurto agravado a personas deben contemplarse teniendo en cuenta las variaciones que se presentan en este periodo en cuanto a su penalización. Entre 1993 y 2001 los hurtos agravados a personas de menos de menor cuantía (menos de 10 salarios mínimos) fueron considerados como contravenciones. Cabe esperar que esta diferencia en la penalización del hurto a personas haya

introducido niveles de subregistro más altos ya que por lo general la tendencia a denunciar contravenciones es mas baja. En este sentido no sobra destacar la ausencia de reportes sobre hurtos menores a personas, es decir como contravenciones, en Cali para varios años dentro de este período. De igual forma, y aunque requeriría el recurso a otras fuentes de información como encuestas de victimización<sup>9</sup>, es posible esperar que los cambios en la penalización del hurto a personas hayan incidido en las tendencias arriba señaladas en cuanto al hurto agravado a personas (ver Figura 7b, 7c y 7d).

Las estadísticas policiales, como ya se anotó, son tan sólo una aproximación a las dinámicas del crimen y la violencia. La caracterización de estas dinámicas requiere el uso de otras fuentes como las encuestas de victimización. En el país no existen encuestas que permitan hacer una lectura paralela –en cuanto a períodos y categorías– a la presentada aquí a partir de los reportes anuales de la policía. Los datos disponibles sobre victimización en las tres ciudades estudiadas no permiten construir series en el tiempo que abarquen el período de 1990 a 2003. Dentro de las fuentes que contemplan las tres ciudades, lo que permite contar con datos verdaderamente comparables,<sup>10</sup> se pueden mencionar: el modulo sobre victimización incluido en la encuesta de hogares de 1995, la encuesta de victimización realizada a

---

<sup>8</sup> Las tasas de homicidio que se mencionan a continuación fueron calculadas a partir de estadísticas de la policía publicadas anualmente en Revista Criminalidad y datos del DANE sobre población de acuerdo con los censos de 1985 y 1993 así como con la proyecciones respectivas. Cabe anotar que existen algunas variaciones entre las tasas calculadas a partir de estas fuentes y aquellas que se calculan a partir de cifras de Medicina Legal. El uso de datos de policía en este caso responde a las razones mencionadas al comienzo de esta sección.

<sup>9</sup> En el futuro sería deseable hacer un ejercicio de caracterización como el presentado aquí y que de manera similar al realizado por Mauricio Rubio (1997) incluya los datos de la última encuesta de victimización. Lamentablemente en el momento de elaborar este ensayo los datos de esta última encuesta no estaban disponibles (para consulta pública) con el nivel de detalle requerido para adelantar el ejercicio propuesto.

<sup>10</sup> Para algunas ciudades como Bogotá existen otras fuentes sobre niveles de victimización (e.g. las encuestas que en este sentido y de forma más o menos periódica realizan entidades como la Cámara de Comercio y la iniciativa Bogotá Cómo Vamos). No obstante y debido a diferencias en aspectos centrales como la forma de recolección de información, estos datos no son necesariamente comparables con los recolectados por otras entidades en otras ciudades del país.

finales de 2003 y principios de 2004 y los datos que al respecto y desde 1999 recoge la encuesta social de Fedesarrollo. Además de diferencias importantes en cuanto al periodo que cubren estas encuestas y el que se puede abarcar a partir de estadísticas policiales, las categorías empleadas para describir una u otra modalidad delictiva muchas veces no corresponden con las empleadas por la policía. Esto, aunque entendible en términos de la recolección de información y objetivos de la encuesta, dificulta la construcción de una lectura detallada sobre cada una de las modalidades delictivas.

A pesar de estas limitaciones, los datos disponibles sobre victimización en Bogotá, Medellín y Cali permiten hacer algunas precisiones que, aunque generales, dan luces sobre la ocurrencia de delitos en estas tres ciudades. De acuerdo con los datos recogidos en la encuesta social de Fedesarrollo (Barrera Osorio e Higuera 2004; Fedesarrollo 1999 sep; 2000 may; 2000 sep; 2001 may; 2001 sep; 2002 may; 2002 sep; 2003 oct),<sup>11</sup> entre 2000 y 2003 el promedio en el porcentaje de hogares que fueron víctimas de algún delito fue del 21.4% y 20.3% en Bogotá y Cali respectivamente. Para el período comprendido entre 2000 y 2002 en Medellín este promedio fue del 13.1%.<sup>12</sup> La variación en el porcentaje de hogares que fueron víctima de algún delito para los mismos periodos muestra una reducción del 12.7% en Bogotá, del 8.7% en Medellín y del 6.1% en Cali. Al comparar el primer y último año para el que se dispone de datos se observa una disminución en el porcentaje de hogares víctima de algún delito. Sin embargo, la fluctuación

---

<sup>11</sup> Los datos de Fedesarrollo se emplean aquí ya que dentro del conjunto de datos disponibles son los que permiten construir series en el tiempo que incluyan a las tres ciudades y que abarquen un número mayor de años. Los datos incluidos en la última encuesta de victimización (2003-2004) aun no están disponibles para la consulta pública y tan solo existen resultados preliminares. Algunos de estos resultados se mencionan más adelante. En el futuro sería deseable contar con análisis detallados a partir de los datos suministrados por esta encuesta. En cuanto a los datos incluidos en el módulo de victimización de la Encuesta de Hogares de 1995, ver, entre otros, el trabajo de Mauricio Rubio mencionado en notas anteriores.

<sup>12</sup> La Encuesta Social de Fedesarrollo Etapa VIII que corresponde a octubre de 2003 no incluye datos para Medellín.

en estos porcentajes a lo largo del periodo (Ver Figura 8a) muestra que no necesariamente se trata de una disminución lineal. Para las tres ciudades el año con el porcentaje más alto de hogares victimas de algún delito fue 2000 (septiembre). Tal porcentaje fue del 27.85% en Bogotá, del 16.21% en Medellín y del 25.84% en Cali. En cuanto al porcentaje más bajo, en Bogotá y Medellín éste corresponde al último año para el que se tiene datos y fue del 15.18% y 7.51% respectivamente.<sup>13</sup> Entretanto, en Cali tal porcentaje se presentó en 2001 (mayo) cuando un 15.18% de los hogares fueron víctima de algún delito en esta ciudad.

Por otra parte, los datos recogidos por la encuesta social de Fedesarrollo dan luces sobre un elemento central en la seguridad urbana que no es abordado desde las estadísticas policiales: la sensación de seguridad en Bogotá, Medellín y Cali. De acuerdo con los datos disponibles, en los últimos años la sensación de seguridad ha mostrado mejorías en cada una de estas ciudades. Mientras en 1999 el porcentaje de hogares que manifestó sentirse seguro en la ciudad fue del 19%, 46% y 31% en Bogotá, Medellín y Cali respectivamente. Para el 2003 en Bogotá y Cali este mismo porcentaje fue del 42% y 49% en su orden. Entretanto, para 2002 en Medellín el mismo porcentaje fue del 54%. Así, de acuerdo con los datos de Fedesarrollo en los últimos años el aumento en la sensación de seguridad en Bogotá, Medellín y Cali ha sido del 23%, 8,8% y 18,2% respectivamente.<sup>14</sup> Como se muestra en la Figura 8b esta variación presenta fluctuaciones en cada una de las ciudades. Así, en la capital entre 1999 y 2003 en promedio el 33.3% de los hogares manifestó sentirse seguro. A lo largo del este periodo el grado máximo de sensación de seguridad en la capital es del 48% y corresponde a 2002 (septiembre); el grado mínimo de sensación de seguridad es del 19% y fue

<sup>13</sup> Estos datos corresponden a 2003 (octubre) para Bogotá y 2002 (septiembre) para Medellín.

<sup>14</sup> Este aumento corresponde al periodo 1999-2003 para Bogotá y Cali y al periodo 1999 – 2002 para Medellín. Esta última ciudad no fue incluida en la Encuesta Social Etapa VIII que corresponde a 2003 (octubre).

reportado en 1999 (septiembre). Para este mismo periodo en Cali el promedio fue del 41%, el grado máximo es del 51% también en 2002 (septiembre) y el mínimo es de 30% reportado en 2001 (mayo). Entre 1999 y 2002, en Medellín un 52% de hogares reportó sentirse seguro, el grado máximo de sensación de seguridad es de 66% y corresponde a 2000 (septiembre), mientras que el grado mínimo es del 46% que fue reportado en 1999 (septiembre).

Los datos sobre victimización disponibles<sup>15</sup> en el momento de elaborar este ensayo no permiten hacer una caracterización más detallada de las tendencias en las diferentes modalidades delictivas en cada una de las ciudades, por lo que cualquier conclusión a partir de los porcentajes presentados arriba debe tener en cuenta esta limitación. Sin embargo, es claro que en los últimos años al menos en las tres ciudades estudiadas se presentan algunas mejorías en cuanto a los niveles de victimización y la sensación de seguridad. No obstante es necesario mirar esta tendencia con más detenimiento. En este sentido, y como punto de partida para trabajos de análisis que serían deseables en un futuro cercano, vale la pena detenerse en los datos relativos a la sensación de seguridad. Si bien tal sensación no significa necesariamente un comportamiento equivalente en cuanto a crimen y violencia, ella tampoco se puede considerar como una tendencia totalmente independiente. Sin desconocer la relevancia del porcentaje de hogares que reporta sentirse seguro, importa centrarse en las variaciones observadas durante el periodo. Así, Medellín que se destaca por superar de manera amplia a las otras dos ciudades en sensación de seguridad, contrasta en cuanto a la variación a lo largo del periodo. Esta última, es más notoria en el caso de Bogotá y Cali. Respecto a estas dos ciudades no sobra subrayar la tendencia divergente que

---

<sup>15</sup> Como se anotó antes, existen encuestas de victimización para ciertas ciudades pero dados los propósitos de este escrito resulta pertinente concentrarse en aquellos datos que son comparables y permiten dar cuenta de dinámicas en Bogotá, Medellín y Cali.

se observa de 2002 a 2003. En la capital el porcentaje de hogares que reportaron haber sido víctimas de algún delito continua con la tendencia a la baja. Por el contrario, en Cali tiende a aumentar. En este sentido, los datos sobre victimización muestran lo que ya se señaló frente algunas modalidades delictivas y de violencia en esta ciudad y a partir de estadísticas policiales: mientras en las otras dos ciudades se observa una tendencia hacia la disminución, en la capital del Valle y en particular en los últimos años esta tendencia no es clara. Más aun en ocasiones resulta inversa.

### **Estadísticas policiales: una lectura del fenómeno**

Además de permitir una caracterización de tendencias generales del crimen y la violencia en espacios urbanos, las estadísticas policiales también son susceptibles de una lectura alternativa. Ellas dan cuenta de elementos centrales en la manera como las agencias estatales encargadas de la seguridad abordan el crimen y la violencia en general a nivel nacional y de formas más específica en espacios urbanos. Para comenzar, no todos los comportamientos delictivos ni los actos de violencia son registrados con igual continuidad y detalle. La inclusión o no de ciertos delitos contra las personas y contra la propiedad fluctúa de acuerdo a definiciones de tipo legal. Tal es el caso de los robos de menor cuantía y las lesiones personales con una incapacidad menor a 30 días, que como se señaló antes en los últimos años han sido objeto de variaciones legales en cuanto a su definición como delitos o como contravenciones. En esta misma línea, no sobra subrayar que mientras ciertos delitos contra la propiedad son reportados de manera detallada (ej. robo a entidades bancarias y robo de automotores), otros suelen reportarse sin mayor detalle (ej. robo a residencias, robo a personas). Estas diferencias en el tipo de actos que se registran y el detalle con el que son registrados puede

obedecer en parte a niveles de información con los que cuenta la policía, muchas veces dependiente del nivel de denuncia. Sin embargo, tales diferencias también reflejan el énfasis de las autoridades en cierto tipo de actos delictivos. Por ejemplo, con frecuencia los datos sobre lugar y cuantía están disponibles de forma prácticamente igual para el robo de entidades bancarias y para el robo a residencias. No obstante el nivel de detalle con el que este tipo de delitos se registra varía de forma notable.

En cuanto al crimen y la violencia en espacios urbanos, el tratamiento diferenciado de los distintos centros urbanos en las estadísticas policiales es dicente de la manera como estos fenómenos suelen ser percibidos en el país y por entidades estatales. Mientras existen registros separados para Bogotá, Cali y Medellín, no sucede lo mismo con otras ciudades. Los actos criminales y de violencia que tienen lugar en otras ciudades del país se reportan de manera conjunta con aquellos sucedidos en el respectivo departamento. En el mejor de los casos, son incluidos bajo la categoría urbano que junto con la categoría rural se emplea para el registro anual de determinados delitos. Este tratamiento diferenciado en el registro de actos criminales y de violencia en las ciudades del país obedece en parte a que los registros policiales se hacen en términos de departamentos de policía y las tres ciudades mencionadas son las únicas que cuentan con departamentos de policía metropolitana. No obstante, cabe pensar que es posible conocer qué actos delictivos y de violencia ocurren en las demás ciudades del país. Además de diferenciar entre áreas rurales y áreas urbanas en el registro de ciertos delitos, en algunos años las estadísticas policiales presentan registros por capitales bien para delitos considerados de gran impacto como el homicidio, o bien para la suma del total de delitos. En aras de avanzar en el campo de la seguridad urbana, no sobra subrayar la importancia de contar con elementos que

permitan hacer una mejor aproximación a las dinámicas del crimen y la violencia en otras ciudades, o al menos a sus tendencias más generales. El país está en mora de atender problemas derivados del crimen y la violencia que tienen como escenario contextos urbanos más allá de las grandes ciudades. Basta con detenerse en la tasa de homicidios en algunas ciudades del país en 2002 para dimensionar la urgencia de abordar el tema de manera más amplia y más allá de lo que ocurre en Bogotá, Cali y Medellín (Ver Figura 9).

### *El gobierno del crimen y la violencia.*

En Colombia, la década de 1990 se destaca como una época de cambio e innovación en el manejo del crimen y la violencia. El tratamiento de estos temas en las ciudades del país a lo largo de los noventa está ligado a dichos cambios e innovaciones. En este sentido se destacan aquellos cambios que se remiten a la redefinición del campo de la seguridad y a la delimitación de competencias y directrices para su manejo. De igual forma, la última década se distingue por el florecimiento de iniciativas locales orientadas al manejo del crimen y la violencia, en particular en áreas urbanas, que abordan la seguridad de manera novedosa.

### **Estrategias y directrices nacionales**

A lo largo de la última década, como ya se anotó, el tratamiento del crimen y la violencia en el país ha sido objeto de cambios importantes. Estos cambios se enmarcan, en buena medida, en la redefinición de seguridad como campo de intervención gubernamental. Un primer hito en este sentido es la Constitución de 1991, en la que se incluyen los conceptos de seguridad ciudadana y convivencia

pacífica<sup>16</sup>. Asimismo, la Constitución redefine competencias en el manejo de la seguridad, que a partir de entonces y al menos en términos constitucionales recae sobre las autoridades locales como primeras autoridades de policía. Como lo muestran las experiencias locales en seguridad urbana, que se discuten más adelante, tanto las nociones de seguridad ciudadana y convivencia, como la redefinición de competencias en el manejo de la seguridad han sido esenciales en la generación a nivel local de iniciativas encaminadas a mitigar y controlar los efectos del crimen y la violencia en las ciudades del país.

Junto a los cambios de orden constitucional introducidos en 1991, las iniciativas presidenciales en seguridad sancionadas a lo largo de la última década también han contribuido en la redefinición tanto del tratamiento del crimen y la violencia como de la seguridad. Empezando por la Estrategia Nacional Contra la Violencia sancionada durante la administración Gaviria (1990-1994) que introduce, al menos en lo discursivo, el tratamiento integral de la violencia. En efecto, esta estrategia incorpora elementos como la defensa de los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la articulación de las instituciones de justicia en el tema de seguridad, y el énfasis en la necesidad de una participación activa de los ciudadanos respecto a la lucha contra el crimen y la violencia. La introducción de estos temas a la par de temas relacionados con el conflicto interno y el narcotráfico es susceptible de

---

<sup>16</sup> A este respecto ver el artículo 2 de la Constitución colombiana en el que se establecen los fines esenciales del estado. “Son fines esenciales del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están constituidas para proteger a todas las persona residente en Colombia en su vida, honra y bienes, creencias y demás derechos y libertades, asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”. Asimismo ver el artículo 1 de esta misma Constitución en el que se prescribe: “Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

críticas importantes (ver por ejemplo Camacho 1994) y en varios casos puede calificarse como más discursiva que práctica. Si bien estos son puntos fundamentales al valorar los efectos de dichas iniciativas en cuanto a la generación de seguridad, en el contexto de este ensayo interesa recalcar no tanto tales efectos como la generación de un marco conceptual para el diseño de políticas públicas en seguridad, en general, y en seguridad urbana, en particular. En este sentido, la Estrategia Nacional Contra la Violencia de la administración Gaviria inaugura una tendencia que se extiende a lo largo de la última década. El énfasis en el tratamiento integral de la violencia es una característica de esta estrategia y lo busca a través de la incorporación de elementos de muy diversa naturaleza, en donde se combinan iniciativas que competen al manejo de modalidades delictivas y de violencia derivadas del conflicto armado y el narcotráfico, junto con elementos como la defensa de los derechos humanos, el mejoramiento de la justicia, y la participación activa de los ciudadanos.

Las estrategias en seguridad de las siguientes administraciones dan cuenta de esta tendencia aunque con diferencias importantes tanto en el tratamiento dado por cada una a temas relativos a la defensa y la seguridad,<sup>17</sup> como en lo relativo al el contexto nacional en el que tales estrategias han sido sancionadas.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> La administración Samper (1994-1998) con su Política Para la Seguridad y la Convivencia propendió por el fortalecimiento del sistema judicial, la defensa de los derechos humanos, y el desarrollo social como íntimamente ligado a la participación y la seguridad ciudadana. Por su parte, la Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana de la administración Pastrana (1998-2002) se orientó hacia la integración, quizás de una forma más sistemática que las administraciones anteriores, de la seguridad ciudadana y la convivencia. Entre tanto, la actual administración en su Política de Defensa y Seguridad Democrática hace énfasis en la necesidad de una labor conjunta de la fuerza pública, el poder judicial y el gobierno que propenda por la protección de los derechos de los colombianos, la recuperación del territorio y el fortalecimiento tanto de las autoridades democráticas como de la solidaridad ciudadana.

<sup>18</sup> No sobra recordar, a manera de ejemplo: Mientras la posibilidad de un acuerdo de paz con los grupos guerrilleros fue un eje fundamental, aunque a la postre desconcertante, durante la administración Pastrana (1998-2002), la confrontación de los grupos alzados en armas, en parte resultado del fracaso en lograr un acuerdo de paz durante la administración anterior, ha sido un eje durante la administración Uribe (2002-2006). Las diferencias en estos dos momentos se ven claramente reflejadas en las iniciativas en defensa y seguridad de cada una de estas administraciones.

El Programa Presidencial para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana lanzado en agosto de 1995 por la administración de Ernesto Samper (1994-1998) comprende cuatro estrategias: fortalecimiento y modernización de la función policial, gestión descentralizada de la seguridad, actualización y adecuación normativa, y desarrollo social para la seguridad ciudadana.<sup>19</sup> La orientación dada por esta administración al manejo de la seguridad corresponde a lo consignado en el plan de desarrollo “El Salto Social”. En él, la seguridad ciudadana junto con la justicia y los derechos humanos hacen parte de las acciones encaminadas a garantizar lo que durante el gobierno Samper se denominó “el tiempo de la gente”. Es decir, hacen parte de las acciones encaminadas hacia el desarrollo social, que de acuerdo con el plan de gobierno se anclan en elementos como la equidad y el capital social, así como en la idea de un nuevo ciudadano. La traducción de tales propósitos en el manejo dado por esta administración a la seguridad, se remite a aspectos como la concurrencia de ciudadanía y autoridades (a nivel nacional, departamental y municipal) en el trámite pacífico de conflictos y acciones preventivas frente al delito, así como en lo relativo a la protección, promoción y defensa de derechos humanos. De igual forma caben las consideraciones relativas a la policía nacional (Presidencia de la República de Colombia 1994).<sup>20</sup> En este sentido no sobra mencionar el énfasis dado al acercamiento a la comunidad, la generación de confianza frente a la institución y la vinculación activa de lo ciudadanos en el planeamiento de la seguridad y control del servicio policial (DNP 1995; Presidencia de la República de Colombia 1994). En cuanto a la labor de la policía, como eje central en el tratamiento de la seguridad durante este gobierno, sus funciones

---

<sup>19</sup> Para una lectura crítica de estas estrategias en sus primeros momentos y de su relación de éstas con la noción de seguridad ciudadana ver la valoración hecha por Alvaro Camacho (Camacho 1996)

<sup>20</sup> Para una evaluación detallada y exhaustiva de las iniciativas relacionadas con la Policía Nacional y sus efectos en términos de transformaciones y procesos en esta institución ver los trabajos de María Victoria Llorente citados a lo largo de este ensayo.

comprenden un rango bastante amplio en el que se incluyen: disminuir la delincuencia común, los delitos económicos y el contrabando, así como continuar la lucha contra el narcotráfico, desarrollar la vigilancia ambiental y prevenir delitos que atenten contra los Derechos Humanos.

El acercamiento de la policía y la comunidad, así como la participación activa de autoridades locales y ciudadanía en el tema de la seguridad también son elementos centrales de La Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana propuesta por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002). A diferencia de las anteriores, esta estrategia se destaca por el deslinde de la seguridad ciudadana y la convivencia de temas relativos al narcotráfico y al conflicto armado –a excepción del secuestro que ocupa un lugar destacado en el documento presidencial–. En este sentido la estrategia del gobierno Pastrana en seguridad y convivencia da cuenta de avances importantes en el manejo de la seguridad más allá del control de formas de violencia y delincuencia que afectan al Estado, junto con sus ciudadanos, y más acá del control y la prevención de modalidades delictivas y de violencia que de manera más directa afectan al ciudadano y en particular a los habitantes de centros urbanos en el país.<sup>21</sup> De forma similar a lo propuesto por el gobierno anterior, en la estrategia de la administración Pastrana la policía nacional ocupa un lugar destacado. Asimismo el acercamiento a la comunidad y el mejoramiento institucional son elementos centrales en las consideraciones de la iniciativa presidencial respecto a esta

---

<sup>21</sup> Por ejemplo cabe subrayar la inclusión de temas como el respeto a la vida y su relación con iniciativas concretas de restricción al porte de armas, que dicho sea de paso han jugado un papel destacado en el manejo de la seguridad urbana. Más aun, no sobra recordar las observaciones que el mismo documento hace al respecto: “el gobierno Nacional tiene implementada una serie de políticas que inciden en la reducción del nivel de homicidio a escala nacional. Entre ellas hay que destacar la solución policita negociada al conflicto armado interno, la reestructuración y modernización de las fuerzas militares, la búsqueda de una mayor coordinación entre entidades judiciales y la lucha contra el narcotráfico. Si bien estas políticas tendrán como consecuencia alguna reducción en los niveles de homicidio, es necesario que existan políticas complementarias destinadas específicamente a atender el fenómeno en los principales centros urbanos de Colombia” (Presidencia de la República de Colombia 2001: 37).

institución (Presidencia de la República de Colombia 2001). No obstante y como se anota más adelante, las acciones propuestas con tal objetivo varían entre esa administración y la anterior.

A la luz de las anotaciones anteriores, es claro que al hablar de una tendencia común en las iniciativas presidenciales en seguridad a lo largo de la última década no se pretende afirmar que todas ellas abordan el tema de la seguridad y la defensa de la misma forma o bajo el mismo enfoque. Más bien se trata de señalar continuidades en cuanto al manejo integral del tema, así como a la inclusión de iniciativas de diversa índole tales como aquellas orientadas a prevenir y controlar la llamada “delincuencia común”, aquellas que competen al manejo de modalidades delictivas y de violencia derivadas del conflicto armado y el narcotráfico, elementos como la defensa de los derechos humanos, el mejoramiento de la justicia, y la participación activa de los ciudadanos.

Las continuidades –y discontinuidades– en este sentido, se pueden ejemplificar a través de los ideales de ciudadano que proponen las iniciativas presidenciales sancionadas por las tres últimas administraciones (Samper, Pastrana y Uribe) y sus implicaciones en cuanto a la seguridad. El nuevo ciudadano (más participativo y tolerante en lo político, más respetuoso de los derechos humanos y por lo tanto más pacífico en sus relaciones con sus semejantes) propuesto por la administración Samper (1994-1998), guarda similitudes y diferencias con el buen ciudadano (conocedor de sus deberes y derechos, capaz de resolver conflictos de manera no violenta, dispuesto a colaborar con la policía y a participar en programas como los frentes de seguridad) propuesta por la administración Pastrana (1998-2002). En ambos casos, por ejemplo, la capacidad de relacionarse de manera no violenta aparece como un elemento central tanto en la existencia de ciudadanía como en el manejo de la

seguridad. De igual forma, la participación de los ciudadanos es señalada como un elemento central en la seguridad. Pero mientras en el primer caso tal participación se relaciona con la generación de mecanismos como el Sistema de Participación Ciudadana y la Red Nacional de Quejas<sup>22</sup>; en el segundo ella está más orientada hacia la vinculación del ciudadano con las instituciones encargadas de resolución no violenta de conflictos. Estos dos ideales – el nuevo ciudadano y el buen ciudadano– a su turno, presentan puntos comunes y diferencias importantes con el ideal de ciudadano solidario (activo colaborador de la justicia y las autoridades, conocedor de sus derechos y deberes, solidario y capaz de reconocer la primacía del interés común sobre el individual) propuesto por la administración Uribe (2002-2006). No obstante, en los tres casos existen elementos compartidos (ej. la participación de los ciudadanos como eje en la generación de seguridad y la lucha contra el crimen y la violencia). Es en este sentido es posible hablar de una tendencia común en las iniciativas presidenciales de defensa y seguridad sancionadas a lo largo de la última década. Ellas, si bien de formas diferentes y en ocasiones casi opuestas, incorporan la idea de una respuesta integral; así como la referencia a temas relativos al conflicto armado y el narcotráfico a la par con la defensa de los derechos humanos, el mejoramiento de la justicia, y la participación activa de los ciudadanos.

La identificación de esta tendencia permite contextualizar el diseño de políticas públicas en seguridad urbana a lo largo de la última década, ya no en términos del enfoque de una u otra presidencia, sino como parte de un proceso más global de redefinición de la seguridad. En Colombia, tal proceso ha tenido lugar en medio de la tensión permanente que

---

<sup>22</sup> De acuerdo con los propósitos del presente ensayo, la referencia a estas iniciativas se centra en su inclusión dentro de los planes e iniciativas presidenciales, más no en cuanto a su desarrollo y alcances. Es decir, se toman más como parte de un marco conceptual que como elementos de valoración de la gestión adelantada durante el gobierno Samper en cuanto a participación ciudadana en seguridad.

resulta de la coexistencia de demandas muy diversas en el terreno de la seguridad. Por un lado, la seguridad urbana en el país está perneada en buena medida por la necesidad de responder a los efectos del conflicto armado y el narcotráfico. Por otro lado, en ella no están ausentes demandas e iniciativas que corresponden con nuevas tendencias en el terreno de la seguridad, que suelen considerarse como propias de la llamada post Guerra Fría (en este sentido ver entre otros trabajos Weldes and et.al 1999). Asimismo, la seguridad urbana en Colombia se enmarca en procesos de redefinición de las funciones del estado que caracteriza el paso de un estado de bienestar a un estado neo-liberal y que con frecuencia se traducen en la redefinición de las relaciones individuo-estado (ver por ejemplo los documentos publicados en Smandych 1999). Así, la seguridad urbana en Colombia comprende a un mismo tiempo medidas tendientes a contrarrestar acciones de grupos armados y actos terroristas, e iniciativas que, para citar sólo algunos ejemplos, buscan responder a la creciente sensación de miedo e inseguridad en las ciudades, están orientadas a atender las denominadas poblaciones vulnerables y en riesgo, o buscan mitigar el efecto de factores que como el deterioro del espacio público hoy en día se relaciona con la generación de inseguridad en los centros urbanos (ver por ejemplo Smandych 1999).

### **Modernización institucional e innovación**

Los vientos de cambio en el terreno de la seguridad que caracterizan la última década en Colombia no se limitan a políticas y directrices nacionales. En los últimos años el país ha sido testigo de varias iniciativas encaminadas a introducir cambios institucionales y elementos novedosos en el manejo de la seguridad. En este sentido vale la pena mencionar la reforma de la Policía Nacional a principios

de los noventa y los subsecuentes intentos de reforma<sup>23</sup>. Asimismo se destaca la introducción de sistemas de información sobre crimen y violencia a lo largo de la última década<sup>24</sup>. Los intentos de modernización e innovación institucional en el campo de la seguridad que han tenido lugar en Colombia en los últimos años, por supuesto, no se limitan a las iniciativas mencionadas<sup>25</sup>. Ellas, por otro lado, distan mucho de ser totalmente exitosas. Más aun su puesta en práctica e implementación ha tenido serias limitaciones<sup>26</sup>. No obstante, a la luz de los propósitos del presente ensayo estas dos iniciativas –los intentos de reforma de la policía y la introducción de sistemas de información sobre crimen y violencia– representan esfuerzos que más allá de su éxito limitado permiten ilustrar al menos tres aspectos centrales en el proceso de transformación del manejo de la seguridad en el país. En primer lugar, estos intentos de modernización e innovación institucional pueden entenderse como iniciativas relacionadas con tentativas más generales que a lo largo de la última década han estado orientadas hacia la desmilitarización de las instituciones encargadas de proveer y manejar la seguridad. En segundo lugar, tales intentos de modernización e innovación representan esfuerzos encaminados a la ampliación de este campo más allá de las

---

<sup>23</sup> El tratamiento exhaustivo de este tema excede los propósitos de este ensayo y ha sido desarrollado de manera amplia por otros autores. Al respecto ver Camacho (2000), Escobar (2001), Leal et. al. (1999) y Llorente (1999; 2001). Asimismo ver los ensayos que sobre el tema se incluyen en esta misma publicación.

<sup>24</sup> En Colombia no existen trabajos comprensivos para estas iniciativas. Sin embargo, el examen detallado de la introducción de sistemas de información en crimen y violencia en los últimos años excede los alcances de este ensayo. Este tema se trata de manera detallada en otros trabajos (Rivas Gamboa 2001; forthcoming). Para una revisión de las iniciativas emprendidas en este campo en los últimos años y para un balance crítico de logros y limitaciones en estas mismas iniciativas ver Escobar (2001). Cabe señalar que sería importante adelantar un balance sobre desarrollos en este campo en el país, así como procesos de implementación, más allá de la adquisición de equipos e instalación de sistemas, del manejo sistemático de información sobre crimen y violencia como una herramienta para la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas en seguridad urbana en el país.

<sup>25</sup> En este sentido cabe mencionar medidas legislativas encaminadas a facilitar y propiciar el tratamiento más descentralizado del tema de la seguridad así como su desarrollo a nivel local. Tal es el caso de medidas relativas a la asignación presupuestal y la creación de fondos locales. Al respecto ver, entre otros, Escobar (2001) y Leal et. al (1999)

<sup>26</sup> En este sentido ver los trabajos citados anteriormente. En particular el análisis de Llorente sobre la policía nacional, Leal et. al sobre la seguridad y Escobar sobre las dificultades en el desarrollo de políticas de seguridad ciudadana y convivencia en el país.

labores meramente policiales de vigilancia y control. En tercer lugar, las iniciativas de reforma de la policía como en la introducción de sistema de información dan cuenta de acciones orientadas hacia la introducción de enfoques y tecnologías tendientes a desarrollar formas más sistemáticas de abordar la seguridad.

Además de ilustrar aspectos distintivos del proceso de transformación en el manejo de la seguridad en el país, tanto la reforma de la policía como la introducción de sistemas de información sobre crimen y violencia se destacan como elementos centrales en iniciativas y debates que caracterizan el manejo del campo de la seguridad urbana más allá de las fronteras nacionales. En efecto, las experiencias internacionales y en particular los esfuerzos que en este campo se han impulsado en América Latina muestran que tanto la existencia de un cuerpo de policía acorde a los problemas de seguridad que enfrenta la ciudad como el manejo de información sobre crimen y violencia constituyen ejes fundamentales en el diseño y puesta en práctica de iniciativas en el campo de la seguridad urbana (Frühling, Tulchin et al. 2003). Las ciudades colombianas, en este sentido, no son la excepción. Algunas de las dificultades y falencias en el campo de la seguridad urbana en Colombia, en efecto, pueden relacionarse con los alcances y limitaciones que estas dos iniciativas –intentos de reforma de la policía nacional e implementación de sistemas de información sobre crimen y violencia– en lo que en ellas concierne a la ciudad. En este sentido vale la pena detenerse en algunas de las dificultades más generales que tales iniciativas y más exactamente su éxito limitado, plantean hoy en día para la seguridad en las ciudades colombianas. Al respecto no sobra recordar las observaciones hechas por Escobar en lo relativo a avances y dificultades en estos dos campos. De acuerdo con esta autora las dificultades para el desarrollo de iniciativas en seguridad ciudadana y convivencia en lo tocante a la policía nacional comprenden:

1) La alta complejización en el campo operativo y la desnaturalización de la misión institucional, esto último en parte debido a la necesidad de enfrentar fenómenos de conflicto armado y narcotráfico. 2) El carácter nacional de la policía y las dificultades que esto trae en la puesta en práctica de iniciativas locales, en particular en cuanto al reconocimiento de las autoridades municipales como supremas autoridades de policía en el ámbito local. 3) La muy relativa subordinación de estructuras de vigilancia privada a la policía. 4) La aun incipiente especialización funcional de la policía en lo relativo a sus relaciones con la comunidad. 5) La excesiva jerarquización de la institución, a pesar de los esfuerzos por superarla, que inciden en la poca discrecionalidad de los policías en sus actividades diarias. 6) La ausencia de mecanismos suficientemente afinados para lograr procesos de selección e incorporación idóneos. En cuanto a la implementación de sistemas de información y su repercusión en el diseño y desarrollo de acciones en el campo de la seguridad, Escobar señala las siguientes dificultades: 1) La ausencia de sistemas nacionales es aspectos claves tales como el registro balístico y el registro dactilar. 2) La falta de unidad en las metodologías de recolección de información. 3) La ausencia de series históricas apropiadas. 4) La no aplicación de encuestas de victimización de manera sistemática y como parte de una política coherente en seguridad. 5) El accesos altamente restringido a la información sobre crimen y violencia, en particular en lo tocante al acceso desde los entes territoriales a la información generada desde las fuentes primarias. 6) Obstáculos propios de la recolección y procesamiento de información, que son ejemplificados en el desfase tecnológico entre entidades centrales y entidades regionales.

Un tercer aspecto que se destaca en el campo de la modernización e innovación institucional en lo tocante a la transformación del manejo de la seguridad en las ciudades

colombianas es la participación de agencias internacionales. En este sentido, cabe recordar que el diseño e implementación de sistemas de información sobre crimen y violencia en gran medida está ligado al préstamo para el apoyo a la convivencia y la seguridad ciudadana suscrito por el gobierno colombiano con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>27</sup>. Más allá de la cuantía de este préstamo, que en comparación con las inversiones hechas por la nación y a nivel municipal puede resultar reducida, éste ha tenido implicaciones no despreciables en otras dimensiones del procesos de configuración de la seguridad urbana como un campo de intervención gubernamental. Tales implicaciones son de particular importancia en las ciudades (Bogotá, Cali y Medellín) que también suscribieron préstamos para el apoyo de programas de seguridad y convivencia.

La participación de agencias multilaterales como el BID tiene implicaciones significativas en el proceso de modernización e innovación institucional en el terreno de la seguridad urbana que ha tenido lugar en el país en los últimos años. Tal participación ha significado la posibilidad de invertir en áreas relativas a la seguridad que han sido generalmente desatendidas. De igual forma, ella ha significado la introducción de nuevas prácticas y procedimientos a nivel institucional tales como la formulación de proyectos de acuerdo a parámetros internacionales en lo relativo a metas y mecanismos de evaluación<sup>28</sup>. Por otro lado, a través de esta iniciativa se ha

---

<sup>27</sup> Este préstamo se suscribió durante la Administración Samper. Para la misma época, Bogotá, Cali y Medellín también suscribieron préstamos con el BID encaminados a apoyar programas de convivencia y seguridad. Para una descripción detallada de los componentes contemplados en estos préstamos consultar (BID ) Sobre la historia y características de estos préstamos consultar (Rivas Gamboa forthcoming)

<sup>28</sup> Es importante anotar que si bien estos elementos han sido introducidos su adopción está lejos de ser un proceso acabado. En muchos casos se trata más de una introducción nominal. No obstante el empleo de metas y mecanismos de evaluación, aunque no del todo satisfactorio en su puesta en práctica, significa un adelanto importante en el manejo de la seguridad urbana en Colombia.

fortalecido la introducción y difusión de enfoques más técnicos y en buena medida alternativos para el manejo del crimen y la violencia. Asimismo, a través de los trabajos adelantados con el BID se ha impulsado la circulación más allá del ámbito nacional de experiencias en seguridad urbana que a lo largo de la última década han tenido como escenario ciudades colombianas. Tal es el caso de Bogotá. En términos de un balance en seguridad urbana en Colombia en la última década, estas implicaciones muestran las virtudes de la participación de agencias multilaterales en temas de prevención del crimen y la violencia como aspectos centrales de la seguridad. No obstante, las implicaciones enumeradas también plantean la necesidad de hacer un balance cauteloso en especial en lo relativo a la adopción de uno y otro enfoque en el manejo del crimen y la violencia, así como en lo tocante a la circulación y apropiación de experiencias catalogadas como exitosas. Este último punto se retoma hacia el final del presente ensayo. Por ahora, basta señalar el análisis cuidadoso de aspectos como los mencionados arriba reviste gran importancia dada la creciente participación de agencias multilaterales en este campo.

### **Iniciativas y enfoques locales en seguridad urbana**

La apropiación del tema de la seguridad por parte de las autoridades municipales, como lo señala Guzmán (1999), es un proceso reciente y propio de los años noventa. En él, como lo anota este mismo autor, no se puede desconocer la incidencia del crimen y la violencia en las ciudades del país desde finales de los ochenta y a lo largo de la última década. Tal proceso de apropiación, por otro lado, tampoco está desligado de cambios en el manejo de la seguridad a nivel nacional, como los ya mencionados. Cabe señalar, no obstante, que se trata de un proceso que está lejos de ser

nacional<sup>29</sup>. Más bien se trata de un proceso que tiende a concentrarse de forma marcada en tres de las grandes ciudades del país: Bogotá, Cali y Medellín. Desde principios de los noventa las autoridades de estas ciudades han promovido iniciativas en el terreno de la seguridad que surgen y se desarrollan al amparo, o a la sombra, de nuevas definiciones constitucionales, directrices nacionales, e iniciativas de innovación y modernización institucional como las discutidas en las secciones anteriores. A continuación, se hace referencia a las líneas más generales del manejo de la seguridad en Bogotá, Cali y Medellín<sup>30</sup>.

### **Apropiación e institucionalización**

Las experiencias de Bogotá, Cali y Medellín dan cuenta de diversas formas en las que el tema de la seguridad ha sido incorporado en las agendas gubernamentales a nivel municipal. Es importante anotar que existe disparidad en la cantidad y calidad de la documentación para cada una de estas experiencias. Mientras para el caso de Bogotá existe abundante literatura sobre programas y actividades desarrolladas en el campo de la seguridad, para las otras dos ciudades esta literatura es más fragmentada. Más allá de las dificultades que esta disparidad genera en la elaboración de un balance, ella se puede ver como un síntoma de la manera como el tema de la seguridad ha sido apropiado por las autoridades municipales en cada una de estas ciudades.

---

<sup>29</sup> Como lo muestra el trabajo de evaluación de iniciativas locales en seguridad ciudadana y convivencia hecho por María Escobar (2000), existen diferencias muy marcadas tanto en los niveles de apropiación como en las posibilidades de desarrollar políticas en el terreno de la seguridad a nivel local en otras ciudades del país. Esto no obstante no implica que en muchas de ellas se hayan hecho esfuerzo significativos –aunque no necesariamente exitosos– por avanzar en el tema.

<sup>30</sup> El recuento exhaustivo de las iniciativas que en material de seguridad se han realizado en cada una de estas tres ciudades no sólo se dificulta dada la disparidad en la información disponible para cada caso, sino que amerita un trabajo independiente para cada una de las ciudades. De otra parte la mención detallada de programas e iniciativas concretas desarrolladas a lo largo de la última década desborda los propósitos de este ensayo. Para una revisión más detallada en el caso de Bogotá vale la pena consultar (Llorente and Rivas 2004).

En Cali, tal apropiación se inicia a principios de los noventa con la creación de DESEPAZ durante la administración de Rodrigo Guerrero (1992-1994) como un programa adjunto a la alcaldía encaminado a generar mejores formas de controlar y manejar la violencia en la ciudad. Tras esta administración en la segunda mitad de los noventa DESEPAZ varía de manera significativa en su orientación y funciones. El tema de la seguridad a nivel local pasa a ser tratado de forma casi independiente y en buena medida inconexa por varias entidades. Quizás una de las caracterizaciones más contundentes del desvanecimiento de DESEPAZ como un esfuerzo orientado a manejar coordinada y coherentemente el tema de la violencia como eje de la seguridad a nivel local en Cali, es la descripción que hace Guzmán del trabajo en seguridad en esta ciudad en la segunda mitad de los noventa:

«En la práctica, los cuerpos de seguridad del Estado actúan por su lado. DESEPAZ se dedica a hacer capacitación comunitaria y el Alto Comisionado<sup>31</sup> trata de manera errática de entablar diálogos con los grupos armados que tienen presencia local.» (Guzmán 1999:182)

Hoy en día y de acuerdo al organigrama municipal, Cali cuenta con la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Convivencia. Esta entidad es parte de la Secretaría del Sector Colectivo y es, en principio, la encargada de las acciones locales en seguridad. Este tema, no obstante también hace parte de las competencias de DESEPAZ que en la actualidad es una oficina asesora de la alcaldía.

En Medellín la apropiación del tema de la seguridad a nivel municipal se inicia en buena medida con la creación de la

---

<sup>31</sup> La figura de Alto Comisionado por la Paz en Cali fue creada a mediados de los noventa.

Oficina de Paz y Convivencia en 1993 durante la administración de Luis Alfredo Ramos<sup>32</sup>. Esta oficina fue creada como entidad asesora adjunta a la alcaldía y encargada de facilitar la convivencia, los diálogos y las negociaciones tanto con bandas barriales como con milicias que actuaban en la ciudad. Años más tarde, pasó a ser una entidad adscrita a la Secretaría de Gobierno y sus funciones se orientaron hacia la generación de pactos de paz, el acercamiento entre comunidad e integrantes de bandas juveniles, y el trabajo de resocialización y capacitación de jóvenes. Si bien la ciudad no cuenta con una entidad encargada del manejo de la seguridad a nivel municipal, las seguridad en general y dentro de ésta el manejo de la violencia juvenil en particular son temas comunes a iniciativas municipales y privadas de diversa índole<sup>33</sup>. En Medellín parece haber un consenso sobre la necesidad de apropiar el tema de la seguridad, generalmente entendido como un problema de violencia. Esto, en buena medida ha generado una proliferación de iniciativas, entidades, programas, planes e instituciones trabajando en el tema.

Para finales de los noventa, en Medellín como lo señala Guzmán (1999), el manejo de la seguridad presentaba serias limitaciones debido en buena medida a la fragmentación, dispersión, paralelismo y competencia. (al respecto ver entre otros: Instituto Popular de Capacitación 2004). Hoy en día y de acuerdo con el organigrama municipal, el tema de la seguridad compete a varias entidades dentro del gobierno de la ciudad. Ella, por ejemplo compete a la Subsecretaría de Orden Civil y la Subsecretaría de Apoyo a la Justicia que hacen parte de la Secretaría de Gobierno, pero también

---

<sup>32</sup> Esta Oficina fue creada en el marco del Plan Estratégico de Seguridad "Medellín en Paz".

<sup>33</sup> Por ejemplo en 1997 las autoridades locales presentan el Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana 1997-2015, en el que entre otras cosas, se plantea como proyecto estratégico para la ciudad la creación de un sistema metropolitano de concertación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana. Ese mismo año un grupo de empresarios miembros de Proantioquia y la Fundación Corona se reúnen con el ánimo de generar una iniciativa que facilite el desarrollo de la ciudad. Con este fin, en 1997 catorce empresas privadas y fundaciones empresariales de la ciudad crean "Entre Todos" un programa cívico para apoyar iniciativas de prevención de la violencia y promoción de la convivencia (Duque 2000).

es competencia de METROSEGURIDAD que funciona como empresa industrial y comercial del estado.

En Bogotá. La incorporación del tema de la seguridad al gobierno de la ciudad se inicia formalmente con la creación del al Consejería para la Seguridad Ciudadana y la Convivencia en 1995. Esta entidad fue creada como oficina asesora adjunta a la alcaldía y dedicada a identificar problemas de crimen y violencia en la capital así como formas más adecuadas para el manejarlos. Dos años más tarde, en 1997, la Consejería fue transformada en Subsecretaria de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana y como tal fue incorporada dentro de la estructura de la Secretaria de Gobierno. Desde su creación, esta nueva división queda encargada del diseño, ejecución y seguimiento de la política de seguridad y convivencia distrital. Tanto la administración de Enrique Peñalosa (1998-2000) como al segunda administración de Antanas Mockus (2001-2003) crearon programas y oficinas asesoras encargadas de impulsar iniciativas propias de cada administración en lo relativo a la seguridad. Tal es el caso de Misión Bogotá creada durante la administración Peñalosa y luego incorporada en la estructura del gobierno municipal, y la Consejería Para la Vida es Sagrada creada como consejería adjunta a la alcaldía por al segunda administración Mockus y cuyo trabajo se centro en actividades de prevención de la violencia y respeto a la vida como jornadas de desarme voluntario. Estas entidades, no obstante, en buena medida han estado supeditadas a la Subsecretaria de Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana que desde su creación en 1997 ha coordinado y orientado el grueso de iniciativas tocantes al tema de la seguridad en la ciudad.

### **Información y diseño de políticas públicas en seguridad**

La creación de sistemas de información sobre crimen y violencia en Bogotá, Cali y Medellín representa un avance

importante en el manejo de la seguridad por parte de las autoridades locales. El perfeccionamiento y sostenimiento de estos sistemas, así como su empleo en el diseño y valoración de políticas públicas de control del crimen y la violencia constituyen tareas fundamentales para el avance en la apropiación y manejo de la seguridad urbana en el país. En efecto hoy en día cada una de las ciudades mencionadas cuenta con información más o menos detallada sobre la ocurrencia de actos delincuenciales y de violencia que afectan a la ciudadanía. La generación de esta información usualmente está a cargo de observatorios y sistemas de manejo de información que funcionan dentro del gobierno local. El desarrollo de estos observatorios y sistemas en Bogotá, Cali y Medellín es un proceso propio de los años noventa y se relaciona tanto con desarrollos locales en el campo de la seguridad como con el préstamo suscrito por estas tres ciudades con el BID para el apoyo de programas en seguridad y convivencia. Las trayectorias seguidas por estas ciudades en la creación de sistemas de información en crimen y violencia se relaciona de forma paralela con los procesos de institucionalización del manejo de la seguridad a nivel local discutidos en el aparte anterior. A continuación, se toman como ejemplo los procesos seguidos en Cali y en Bogotá en la creación y desarrollo de este tipo de sistemas<sup>34</sup>. Estos ejemplos permiten identificar particularidades, similitudes, logros, dificultades, rupturas y continuidades en la generación de este tipo de sistemas como un elemento central en el manejo de la seguridad urbana a nivel municipal.

En Cali, ciudad en buena medida pionera en el desarrollo de sistemas de información sobre violencia, el desarrollo de un sistema de información sobre crimen y violencia como

---

<sup>34</sup> El examen exhaustivo de los procesos de creación y desarrollo de estos sistemas en cada una de las tres ciudades excede los límites del presente ensayo. Tal ejercicio, además se enfrenta con la dificultad de acceso a información y acciones que están ligadas a dichos procesos. Si bien para los procesos seguidos en la capital existe una documentación más o menos amplia, no ocurre lo mismo con las otras ciudades. Tal examen constituye una tarea que sería deseable adelantar en el futuro.

elemento central en el manejo de la seguridad por parte de las autoridades locales muestra una trayectoria marcada por tres etapas. La primera se extiende de 1993 a 1998 y consiste en un sistema de vigilancia epidemiológica de la violencia y más exactamente de la ocurrencia de muertes violentas, adscrito a DESEPAZ. La segunda etapa va de 1998 a 2001 y se remite a la creación del Observatorio del Delito como ente adscrito a la Policía Metropolitana de Cali. Este observatorio creado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y manejado por la policía metropolitana se encarga de registrar, sistematizar y georreferenciar la ocurrencia de los principales hechos delincuenciales en la ciudad. La tercera etapa se inicia en 2001 y consisten en la creación del Observatorio Social como unidad adscrita a la Secretaría de Gobierno y encargada de abordar la ocurrencia de actos violentos en la ciudad teniendo en cuenta el contexto donde ésta tiene lugar.

En Bogotá el manejo de información sobre crimen y violencia por parte del gobierno municipal se inicia a mediados de los noventa con la creación de un Observatorio sobre el tema. Dentro de sus tareas se destacan: la unificación de información sobre muertes violentas, la publicación del Boletín de Estadísticas de Violencia y Delincuencia, y la generación de información sobre las dinámicas del crimen y la violencia en la ciudad con el fin de dar luces sobre medidas en seguridad para ser adoptadas en la ciudad. Hacia finales de los noventa, el Observatorio se incorpora a la estructura de la Secretaría de Gobierno. Para esta misma época se fortalece su trabajo con la creación y puesta en marcha del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia- SUIVD. Desde entonces, en la capital el manejo de información sobre crimen y violencia por parte del gobierno municipal se hace a través de este sistema, que constituye uno de los tres componentes del Observatorio de Violencia y Delincuencia de Bogotá. Los otros dos componentes son la investigación y las

comunicaciones. Dentro de las labores del Observatorio cabe señalar la generación de información y boletines periódicos sobre dinámicas del crimen y la violencia en la ciudad que son la base para el trabajo en espacios como el Consejo Distrital de Seguridad, así como para el diseño de políticas en este terreno.

En retrospectiva el manejo de la información sobre crimen y violencia a nivel municipal ha tenido avances significativos en la última década. Basta con recordar que a principios de los noventa las cifras básicas sobre la ocurrencia de actos delictivos y muertes violentas en estas ciudades eran prácticamente inexistentes o en el mejor de los casos confusas. Los adelantos logrados en este sentido en la última década son alentadores. No obstante es preciso reconocer que se trata de un proceso en el que aun hace falta asumir tareas que permitan sostener los logros alcanzados y a la vez consolidar el uso de esta información en el diseño y valoración de políticas públicas en seguridad. Respecto a este último punto cabe señalar que el uso sistemático y periódico de evaluaciones sobre el impacto de este tipo de políticas es prácticamente inexistente o en el mejor de los casos precario. En muchas ocasiones esto se debe al desconocimiento de la relevancia de tales evaluaciones, pero en otros también responde a la inexistencia de líneas de base o de información que permita evaluar el impacto sobre las dinámicas de crimen y violencia que han tenido las políticas en cuestión.

A pesar de estas limitaciones, Bogotá cuenta hoy en día con evaluaciones que en la medida de lo posible han buscado valorar el efecto de iniciativas tendientes a reducir el crimen y la violencia en la ciudad como ejes en el manejo de la seguridad por parte de las autoridades municipales. Cali y Medellín cuentan con algunas evaluaciones que valoran medidas puntuales, pero están en mora de desarrollar estudios mas comprensivos que permitan llevar a la luz

publica tanto sus experiencias como la valoración que se puede hacer de éstas en cuanto a la incidencia sobre las dinámicas del crimen y la violencia que asolan a estas ciudades.

## **La violencia y los enfoques alternativos en su tratamiento**

El manejo de la violencia, en particular la reducción de muertes violentas en la ciudad, es un elemento común a las iniciativas municipales desarrolladas en los últimos años en Bogotá, Cali y Medellín. En cada una de estas ciudades dicho propósito se ha enmarcado en enfoques adoptados por las autoridades locales en el tratamiento del crimen y la violencia de manera más general. En varios casos, dichos enfoques también corresponden a orientaciones más globales dadas por una u otra alcaldía al gobierno de la ciudad. Este es el caso, para mencionar tan sólo dos de las experiencias más conocidas<sup>35</sup>, de la epidemiología y su uso en la prevención de la violencia en Cali a principios de los noventa durante la administración Guerrero. Este también es el caso de la cultura ciudadana que fue eje de campaña y gobierno en la primera alcaldía de Antanas Mockus en Bogotá y que en buena medida orientó las campañas municipales encaminadas a reducir y controlar las muertes violentas en la capital. La adopción de estos enfoques – más allá de sus aciertos y falencias, o de las críticas que se pueden hacer a cada uno de ellos– marca un viraje

---

<sup>35</sup> Otras experiencias en este sentido y que bien vale la pena tener en mente incluyen: esfuerzos realizados en Medellín orientados hacia el control y reducción de la violencia, en particular aquella que involucra a jóvenes. En este sentido a lo largo de la última década la capital de Antioquia ha sido escenario de diversos esfuerzos encaminados a promover la celebración de acuerdos con grupos de jóvenes armados que actúan en la ciudad (milicianos pero también miembros de pandillas). De igual forma cabe destacar el trabajo realizado por la segunda alcaldía de Antanas Mockus en la capital del país y a través del programa La Vida es Sagrada. Este programa se centró en actividades como la promoción del desarme ciudadano pero también y de manera más global buscó vincular a los habitantes de la ciudad con la prevención y reducción de la violencia, en particular del homicidio. En este sentido el programa buscó convocar a los capitalinos en torno a la defensa y el respeto a la vida.

importante en la definición de la seguridad como un campo de intervención gubernamental y como un aspecto central en el manejo de la ciudad. De esta manera, la seguridad aparece como un tema que lejos de ser exclusivo de la policía o de requerir un tratamiento meramente policial, compete a diferentes instancias de la administración local y demanda el uso tanto de enfoques como de iniciativas más integrales. El primer caso ejemplifica esfuerzos orientados a lograr el manejo sistemático de temas que, como las muertes violentas, afectan de forma notable la seguridad de los ciudadanos. Tal manejo, en este caso, se relaciona con la introducción de herramientas de corte técnico y científico. El segundo caso, es un ejemplo de esfuerzos encaminados a lograr la redefinición de la seguridad como componente central en las dinámicas de la ciudad y como un tema llamado a convocar a sus habitantes.

La apropiación del tema de la seguridad por parte de autoridades locales a través de enfoques alternativos como los mencionados arriba y el uso de estos enfoques para mitigar los efectos de la violencia como tarea central en la generación de seguridad en la ciudad tiene varias implicaciones. Las virtudes de esta apropiación se remiten a la posibilidad de hacer visible y colocar en primer plano el homicidio y las muertes violentas que ocurren día a día en la ciudad como fenómenos que afectan la calidad de vida de los ciudadanos y que inciden de forma notable en su seguridad. De igual forma, tal apropiación y su énfasis en el uso de enfoques alternativos muestra las posibilidades y en alguna medida los avances en cuanto al manejo de la seguridad urbana como un problema local que compete a las autoridades locales. Es decir, como un tema que lejos de ser exclusivo de la policía requiere un manejo más amplio en el gobierno de la ciudad.

Por otro lado, el énfasis que a nivel municipal y en el campo de la seguridad se le ha dado a la reducción del homicidio y

el uso de mecanismos alternativos para alcanzar este propósito también encierra limitaciones y riesgos que es importante señalar. En primer lugar, tal énfasis plantea el peligro de reducir el tema de la seguridad urbana a un problema de violencia y más exactamente de reducción de muertes violentas, dejando de lado otros fenómenos que inciden en la seguridad de quienes habitan la ciudad. Sin duda la reducción de homicidios y muertes violentas es un componente central de la seguridad pero ésta no se agota en aquella. En segundo lugar, el énfasis en el uso de métodos y enfoques alternativos en el tratamiento de la violencia como eje en la generación de seguridad en las ciudades colombianas si bien resulta ponderable en varios sentidos, no deja de ser problemático en otros. En este orden de ideas cabe señalar dos de los aspectos en el que dicho énfasis puede ser perjudicial para el manejo de la seguridad urbana. En primer lugar, él acarrea el riesgo de perder de vista la importancia de medidas más convencionales pero no menos centrales en el manejo de la seguridad. A la par de iniciativas orientadas hacia la prevención de la violencia, las acciones encaminadas a su control también juegan un papel importante en la generación de seguridad en las ciudades. El énfasis en el uso de mecanismos alternativos por parte de las autoridades municipales ha tendido a privilegiar la primera lo que en buena medida es una virtud, pero también ha desconocido la importancia de la segunda lo que no deja de ser problemático. En aras de avanzar conceptual y operacionalmente en el manejo de la seguridad urbana es necesario reconocer la importancia de ambos enfoques. Como se discute de forma más amplia en la siguiente sección, el manejo de este campo requiere tanto de medidas preventivas como de mecanismos de control. En segundo lugar, aunque en alguna medida ligado con el punto anterior, cabe anotar que el uso extendido de enfoques alternativos para el tratamiento de la violencia suele partir de explicaciones sobre la naturaleza de la violencia en el país que, como ya lo han señalado otros estudios, en muchos

casos carecen de sustentación suficiente que permita ver en estas explicaciones teorías acabadas<sup>36</sup>. Más aún, en muchos casos estas explicaciones han sido rebatidas en estudios posteriores. En este sentido, y también en aras de avanzar en el manejo –conceptual y operacional– de la seguridad urbana es importante repensar de manera más crítica las ideas sobre la naturaleza de la violencia en el país que sustenta la adopción de medidas alternativas y el diseño de políticas en seguridad como las que se han adoptado en varias ciudades colombianas.

### **El control del delito: medidas alternativas y labores de vigilancia**

Aunque menos publicitadas como estrategias municipales de lucha contra el crimen y la violencia o como acciones lideradas por las autoridades locales encaminadas a generar seguridad, las labores de control del delito llevadas a cabo por la policía han tenido un rol importante en los avances que en el manejo de la seguridad urbana a nivel local se han dado en la última década en Colombia. En este sentido y a manera de ejemplo vale la pena mirar con más detalle el caso de Bogotá, que hoy en día se suele considerar como un caso exitoso. En la capital sin lugar a duda la introducción de enfoques alternativos y medidas tendientes a controlar el crimen y la violencia más allá de las labores de control y policiales han jugado un papel protagónico y han tenido efectos muy importantes tanto para el gobierno de la ciudad como para el manejo municipal del tema de la seguridad (Llorente and Rivas 2004). No obstante, en el terreno de la seguridad estos no han sido los únicos esfuerzos emprendidos por las autoridades de la capital. A la par de la introducción de tales enfoques y medidas, la ciudad ha hecho esfuerzos notables en cuanto al mejoramiento logístico de

---

<sup>36</sup> Al respecto cabe mencionar el trabajo adelantado por

la policía metropolitana. En los últimos años la ciudad ha hecho inversiones considerables en dotación de la policía, en particular en aspectos como comunicaciones y medios de transporte<sup>37</sup>.

Asimismo y como se trata en extenso en otros ensayos en esta misma publicación, a lo largo de la última década se ha propendido por lograr el trabajo conjunto de la policía y las autoridades municipales con miras a avanzar en el terreno de la seguridad. Por otra parte, no sobra señalar que en los últimos años la policía metropolitana de Bogotá ha alcanzado niveles significativos, en particular si se comparan históricamente, en cuanto a sus resultados operativos en labores de control.<sup>38</sup>

Lo anterior no implica afirmar que los logros en la reducción de muertes violentas y algunos delitos que ha tenido lugar en Bogotá en los últimos años se deba de manera exclusiva a las labores de control realizadas por la policía. Las anotaciones anteriores más bien buscan llamar la atención sobre el papel que tales labores han desempeñado. En este sentido, las evaluaciones que se han hecho hasta el momento para el caso de Bogotá, si bien no son del todo concluyentes,

<sup>37</sup> Para el caso de Bogotá, Llorente y Rivas (2004: 325) señalan: «...en la última década la inversión del distrito en la policía metropolitana se triplicó en términos reales al pasar de poco menos de 16 millones de dólares a más de 46 millones en su período pico que correspondió a la administración de Peñalosa. El 86% de la inversión destinada a la policía ejecutada entre 1995 y 2003 se utilizó en la renovación y ampliación del parque automotor, la modernización del sistema de comunicaciones para la recepción de llamadas ciudadanas y el despacho de patrullas y, finalmente, en el mejoramiento de la infraestructura de la policía metropolitana, en particular, a la construcción y adecuación de estaciones y centros de atención inmediata (CAI). Estas inversiones cubrieron necesidades básicas de la policía en la ciudad y le permitieron mejorar su movilidad y su capacidad de respuesta a los requerimientos ciudadanos.»

<sup>38</sup> Esta mejoría ha sido señalada en varias evaluaciones recientes de la experiencia de Bogotá en seguridad en la última década. De acuerdo con estas evaluaciones en los últimos años la efectividad operativa y de control de la policía a incrementado de manera significativa por ejemplo en la captura de personas. De acuerdo con Llorente y Rivas (2004), las capturas de personas requeridas por la justicia aumentó en un 400% entre 1994 y 2002. Los cálculos presentados por Sánchez, Espinosa y Rivas (Sánchez, Espinosa et al. 2003) muestran que en este mismo período el número total de capturas aumento en 324%. De acuerdo con este estudio, la tasa de capturas por homicidio (capturas por homicidio/ número de homicidios) aumento en un 340% entre 1986 y 2001 pasando de 0.13 a 0.57. De acuerdo con este mismo estudio en los últimos años la tasa de captura por otros delitos presenta tendencias similares, aunque no tan marcadas. Al mismo tiempo, el decomiso de armas de fuego por parte de la policía, como lo señalan ambas evaluaciones, ha aumentado de manera significativa en los últimos años.

pueden entenderse como un llamado de atención sobre la importancia de estas labores menos publicitadas. En medio de la enorme difusión que la experiencia de Bogotá ha recibido últimamente cabe señalar que uno de los aspectos que con menor frecuencia se exalta es la inversión sin precedente que las últimas administraciones de la ciudad hicieron en el mejoramiento logístico de la policía metropolitana. De igual forma, en la difusión de esta experiencia sobresale como un elemento poco publicitado el mejoramiento significativo en el desempeño de la policía metropolitana en cuanto a labores operativas de control.

A la luz de estas observaciones no sobra subrayar la pertinencia de contemplar el éxito de Bogotá como un resultado que no puede entenderse sin una y otra modalidad de manejo de la seguridad. En la capital las labores locales en materia de seguridad suelen relacionarse con medidas como aquellas tendientes a mejorar el espacio público y regular sus usos, a campañas orientadas hacia la promoción de la cultura ciudadana y a programas concretos que han ganado reconocimiento fuera de la capital. Dentro de estos últimos se destacan la llamada hora zanahoria, la restricción al porte de armas, el desarme voluntario, y más recientemente las campañas de promoción de la defensa de la vida bajo el lema de La Vida es Sagrada. Como lo muestran evaluaciones recientes sobre el caso de Bogotá (Llorente, Escobedo et al. 2001; Llorente and Rivas 2004; Sánchez, Espinosa et al. 2003), estos programas han tenido un rol central en los logros alcanzados en seguridad en la capital pero no es posible afirmar que ellos sean los únicos responsables del grueso de la reducción de los homicidios<sup>39</sup>. En este sentido y como lo señalan Llorente y Rivas (2004) al contemplar la experiencia reciente de la capital en el

---

<sup>39</sup> Más aun de acuerdo con el trabajo de caracterización de la violencia homicida en Bogotá, uno de los estudios más detallado y exhaustivo para la reducción del homicidio en la capital, la contribución en la reducción del homicidio en la ciudad de medidas alternativas como la llamada hora zanahoria y la restricción al porte de armas corresponde a un 8% y un 14%. Al respecto ver (Llorente, Escobedo et al. 2001)

mejoramiento de la seguridad y la convivencia, es vital entender que más allá del porcentaje de tal reducción al que dichos programas han contribuido, una de sus grandes virtudes ha sido la convocatoria de la ciudadanía en torno a la seguridad y a la protección de la vida.

De acuerdo con las anotaciones anteriores para el caso de Bogotá, en términos más generales al hablar de seguridad es importante recalcar la importancia de medidas preventivas y de control como componentes complementarios y no exclusivos en este terreno. Así mismo, no se debe desconocer ni las virtudes ni los riesgos de una y otra modalidad. Mas aun es importante guardarse del peligro de caer en uno u otro extremo: ni todo puede ser alternativo y preventivo, ni todo puede ser medidas de policía y de control. La seguridad urbana encierra ambas dimensiones. Reconocer esto, es quizás uno de las tareas importantes para avanzar en este terreno. Como lo anotan María Victoria Llorente y Mauricio Rubio (2003:13) se requiere «...superar la idea simplista de que es necesario optar de manera categórica por la prevención o la sanción, como si se tratara de estrategias excluyentes. Por el contrario, las experiencias exitosas contra el crimen muestran la necesidad de combinarlas...». Estas observaciones que hoy en día son reconocidas internacionalmente como centrales para el manejo de la seguridad en contextos urbanos, resultan aún más relevantes en un caso como el colombiano en el que, como se señaló al comienzo de este escrito, la seguridad urbana involucra a un mismo tiempo acciones cercanas a la seguridad pública y acciones propias de la seguridad ciudadana.

### **Seguridad urbana: algunos alcances y limitaciones de las experiencias locales**

Antes de presentar un balance sobre los alcances y las limitaciones de experiencias locales en seguridad urbana

en el país es importante explicar la ausencia, tanto en la sección anterior como en ésta, de referencias a programas puntuales desarrollados en este campo en Bogotá, Cali y Medellín. Esta opción que a simple vista puede parecer un sinsentido, responde a la orientación y propósitos del presente escrito. Es decir, al interés de adoptar y desarrollar una «lectura menos plan» como la expuesta en la primera parte del ensayo. Esto, con el fin de abordar de manera más flexible y global los desarrollos que –en lo conceptual y operacional– ha tenido la seguridad urbana en el país a lo largo de los últimos años. Con tal propósito, en esta sección se retoman las preguntas formuladas al iniciar el artículo: ¿de qué manera y a través de qué elementos y racionalidades la seguridad urbana ha sido pensada a nivel de gobiernos locales? ¿de qué forma ella ha sido concebida cómo susceptible de ser puesta en práctica?

A la luz de estas preguntas, en el examen de las experiencias de Bogotá, Cali y Medellín, interesa entonces hacer un balance más en términos de estrategias de gobierno que en términos de campañas y programas específicos adelantados por una y otra administración.<sup>40</sup> Las primeras se refieren a la manera como la seguridad ha sido incorporada por parte de las autoridades municipales al manejo de la ciudad y como campo de acción gubernamental; los segundos corresponden a acciones puntuales que se enmarcan en dicha incorporación y que están orientadas a contrarrestar modalidades delictivas y formas de violencia específicas.

---

<sup>40</sup> No sobra señalar que un balance de las experiencias locales en seguridad en términos de programas, campañas e iniciativas que han tenido como escenario las diferentes ciudades enfrenta como gran obstáculo la heterogeneidad en la literatura e información disponible para cada caso. Para la experiencia de Bogotá existen evaluaciones detalladas sobre el conjunto de campañas, iniciativas y programas que en los últimos años han tenido como escenario la capital del país. Estos trabajos se emplean aquí como referencias frecuentes y pueden ser consultadas por aquellos interesados en aspectos específicos del desarrollo de programas y campañas puntuales. Entre tanto, para las otras dos ciudades existen sólo algunas evaluaciones sobre iniciativas y campañas específicas pero no existen trabajos sobre el conjunto de acciones que en el campo de la seguridad han sido impulsadas por el gobierno municipal en estas ciudades. En el futuro sería deseable desarrollar ejercicios de evaluación en este sentido tanto en Cali como en Medellín. Su realización, sin embargo, excede los propósitos y alcances del presente escrito.

En otras palabras, y a manera de ejemplo, la creación de oficinas encargadas de manejar el tema de la seguridad, de divisiones dentro del gobierno municipal llamadas a asumir tareas relativas a la generación de seguridad en la ciudad y de sistemas de información con miras a contribuir en estas tareas, son todas estrategias. Ellas, a su vez, sirven de marco para acciones puntuales como: programas de desarme, campañas de recuperación del espacio público, e iniciativas encaminadas a propiciar acuerdos entre grupos de jóvenes armados.

En términos generales y aunque con algunas limitaciones que se tratan más adelante, en la última década Bogotá, Cali y Medellín han sido escenario de avances importantes en el manejo de la seguridad a nivel municipal. En efecto, a diferencia de lo que sucedía hace tan sólo unos pocos años, hoy en día en cada una de estas ciudades la seguridad es parte de la agenda de gobierno local y suele aparecer como una tema central en la administración de la ciudad por parte de las autoridades municipales.<sup>41</sup> Las tres ciudades han sido testigo de esfuerzos encaminados a manejar de manera más sistemática los fenómenos de violencia y delincuencia que inciden en la seguridad de sus habitantes. Estos esfuerzos se remiten a procesos tanto de institucionalización del manejo de la seguridad por parte del gobierno municipal, como de desarrollo de sistemas de información sobre crimen y violencia en la ciudad. Si bien en las tres ciudades se han emprendido esfuerzos en este sentido, en cada una de ellas tales esfuerzos han seguido cursos diferentes.

En Bogotá los procesos de institucionalización han resultado en la creación de una subsecretaría encargada de manejar los asuntos de seguridad, que como tal hace parte integral de la estructura de gobierno de la ciudad. En Medellín y Cali la institucionalización del manejo de la seguridad por parte

---

<sup>41</sup> La inclusión del tema de la seguridad en los diferentes planes de gobierno de estas ciudades, y la creación de entidades a cargo de temas relativos a la seguridad dan cuenta de esta inclusión.

del gobierno municipal se ha buscado a través de la creación de oficinas asesoras de la alcaldía y de programas encargados de tratar temas puntuales dentro de este campo. Esto, como lo han señalado otros autores (ver por ejemplo Guzmán 1999), con frecuencia ha generado falta de coordinación entre las distintas entidades que trabajan en temas de seguridad en la ciudad; bien porque cada una de ellas trabaja por su lado o bien porque se duplican esfuerzos en el tratamiento del tema. El manejo de la seguridad a nivel municipal a través de oficinas asesoras y programas adjuntos suele señalarse como una de las grandes diferencias entre estas dos ciudades y la capital. Esta forma de manejar la seguridad ha conducido a procesos de institucionalización parciales que en general han resultado difícilmente sostenibles. En este sentido, si bien en Bogotá, Cali y Medellín es posible señalar procesos de institucionalización en el manejo de la seguridad por parte del gobierno municipal, en las últimas dos ciudades tal institucionalización no ha tenido los niveles de sostenibilidad y permanencia que se presentan en Bogotá, un aspecto que suele identificarse como central en lo logros obtenidos en la capital. Esto en parte explica la ausencia de continuidad entre una y otra administración en varias de las políticas e iniciativas que en materia de seguridad se han impulsado en los últimos años tanto en Cali como en Medellín.

El proceso de institucionalización seguido en las tres ciudades, además, se relaciona de forma paralela con los desarrollos en el manejo de información en cada una de las tres ciudades. En la capital los procesos de institucionalización han incluido la conformación de un Observatorio y un sistema de manejo de información que hoy en día dependen de la subsecretaria encargada del manejo de la seguridad y como tal también hacen parte de la estructura de gobierno de la ciudad. En Cali como en Medellín se observan procesos igualmente paralelos entre

la institucionalización y el desarrollo de sistemas para el manejo de información sobre crimen y violencia. A lo largo de la última década, en Cali distintas entidades han asumido el manejo de esta información. En la capital de Antioquia se han dado procesos similares. Hoy en día en ambas ciudades se adelantan esfuerzos para constituir Observatorios de violencia y delincuencia dentro de la estructura de gobierno local como elementos centrales en la generación de sistemas unificados de información pertinente para el manejo de la seguridad en la ciudad.

Las diferencias en el grado de institucionalización y desarrollo de sistemas de información observadas en cada una de las tres ciudades permite señalar avances importantes como los logrados en Bogotá y limitaciones como las señaladas en Cali y Medellín. Este ensayo no es el lugar para explicar las diferencias entre una y otra ciudad, sin embargo en líneas generales tales diferencias se pueden relacionar con el enfoque adoptado por las distintas administraciones en el manejo de la seguridad y las acciones adelantadas en este sentido, así como con la cantidad de recursos disponibles en cada una de las ciudades y la naturaleza de los actos delictivos y de violencia que tienen lugar en ellas.

Más allá de estas diferencias, vistos en conjunto, los esfuerzos que han tenido lugar en las tres ciudades dan cuenta de la introducción de concepciones de seguridad urbana que privilegian el manejo sistemático del crimen y la violencia como elemento nodal en la generación de seguridad en la ciudad y que, en este sentido, propenden por la introducción de herramientas técnicas en el diseño de políticas e iniciativas orientadas a controlar dichos fenómenos. De todas formas, es importante recordar que la introducción de dichas concepciones y herramientas es un proceso todavía en curso. Aun en el caso de Bogotá, que comparativamente presenta mayores avances en este

sentido, sería equivocado asumir que se trata de un proceso acabado. En este orden de ideas, vale la pena recordar que, por ejemplo, en ninguna de las tres ciudades se realizan de manera sistemática diagnósticos previos al diseño y adopción de medidas en seguridad, ni se construyen líneas de base o herramientas que permitan conocer el impacto de tales medidas.<sup>42</sup> La introducción de formas sistemáticas de manejar la seguridad a nivel municipal, en últimas, es aún bastante parcial.

Aunque inacabados, los procesos de institucionalización y desarrollo de sistemas para el manejo de información sobre crimen y violencia en la ciudad, también se relacionan con la redefinición de seguridad por fuera de esferas exclusivamente policiales. En Bogotá, Cali y Medellín, las autoridades municipales han propendido por materializar tal redefinición a lo largo de la última década. Los esfuerzos en esta dirección se ven más claramente expresados en la adopción de enfoques alternativos para el manejo del crimen y la violencia en la ciudad, así como en la preferencia por este tipo de enfoques sobre otros más convencionales. La historia reciente de estas tres ciudades exhibe varias iniciativas que bajo tales enfoques han buscado reducir el impacto del crimen y la violencia en la vida de la ciudad y de sus habitantes.

Las características de la adopción de enfoques alternativos en el manejo de la seguridad en Bogotá, Cali y Medellín, que se discutieron de manera más amplia en la sección anterior, dan cuenta de elementos y racionalidades a partir de los que la seguridad urbana ha sido pensada a nivel de

---

<sup>42</sup> La ausencia de este tipo de herramientas y de información previa a la adopción de medidas en seguridad es señalada con frecuencia como uno de los grandes obstáculos en la evaluación de experiencias en este campo en las ciudades del país. Por ejemplo para el caso de Bogotá varios autores señalan que existen serias dificultades en evaluar determinados programas. Esto se debe en buena medida a la falta de información sobre dinámicas en las cuales se busca incidir, a la ausencia de información previa a la intervención, y a la inexistencia de elementos (ej: series históricas) que permitan construir indicadores adecuados para valorar su desarrollo. El impacto, puede a lo sumo ser calculado. Al respecto ver por ejemplo las críticas expuestas por Llorente y Rivas (2004).

gobiernos municipales, así como de formas en las que ella ha sido concebida como susceptible de ser puesta en práctica. El uso de enfoques alternativos en este caso, se relaciona con el énfasis que a lo largo de la última década se le ha dado al tratamiento integral de la seguridad. Gracias a la introducción de iniciativas y enfoques no convencionales, en efecto, hoy en día la seguridad a nivel municipal, al menos en las tres ciudades mencionadas, contempla aspectos que exceden las esferas meramente policiales. No obstante, el énfasis en este tipo de enfoques en detrimento de aquellos más convencionales ha generado una situación paradójica en la que la seguridad lejos de recibir un tratamiento integral en la mayoría de los casos ha terminado siendo un campo esquizofrénico. En Bogotá, Cali y Medellín el manejo del crimen y la violencia suele asumirse bien a través de iniciativas llamadas de “mano blanda” y con frecuencia asociadas al uso exclusivo de enfoques alternativos, o bien a través de acciones denominadas de “mano dura” que por lo general se enmarcan en el uso exclusivo de enfoques convencionales.<sup>43</sup> En este sentido, en cada una de las tres ciudades falta recorrer un buen trecho en la generación de un tratamiento de la seguridad verdaderamente integral. Es decir, un tratamiento que reconozca la necesidad de combinar como complementarias y no como excluyentes iniciativas llamadas de “mano dura” y aquellas conocidas como de “mano blanda”.

A la luz de las observaciones anteriores y como resumen de este balance es posible señalar que a lo largo de los últimos años Bogotá, Cali y Medellín han sido escenario de logros importantes en el campo de la seguridad urbana.

---

<sup>43</sup> Es importante anotar que en la práctica iniciativas de “mano dura” e iniciativas de “mano blanda” se pueden desarrollar de forma simultánea. No obstante tal simultaneidad no necesariamente implica un tratamiento integral de la seguridad ya por lo general estas iniciativas dependen de entidades diferentes y que no necesariamente actúan de manera mancomunada. En algunos casos, como en las acciones adelantadas en Bogotá en El Cartucho o aquellas adelantadas en esta misma ciudad a través del programa Porque Todos Somos El Centro, si existen acciones conjuntas. Pero estos, lejos de ser la regla son la excepción. Para más detalles sobre estas acciones en la capital ver (Acero 2003; Acero 2003).

De manera esquemática estos logros se pueden resumir en la introducción de formas sistemáticas para el manejo del crimen y la violencia como ejes en la generación de seguridad en la ciudad; así como en la búsqueda de enfoques que permitan asumir el tratamiento de la seguridad de manera integral y más allá de las esferas exclusivamente policiales. En relación al primer punto se destacan los logros de la capital en la institucionalización del manejo de la seguridad dentro de la estructura del gobierno municipal. La experiencia de Bogotá, en este sentido, ofrece elementos útiles para orientar procesos similares en las demás ciudades. Al respecto, es importante señalar que cada ciudad encierra particularidades propias por lo que las acciones llevadas a cabo en la capital no son más que ejemplos que dan luces sobre las posibilidades en el manejo de la seguridad desde el gobierno local, pero no constituyen piezas de un modelo que como tal puede ser copiado en las demás ciudades del país. Por otro lado, al contemplar el conjunto de estrategias que en materia de seguridad urbana han tenido como escenario las tres ciudades mencionadas, es claro que en ningún caso es posible hablar de procesos acabados. Como lo muestran las observaciones sobre el manejo de información y las anotaciones sobre el manejo integral de la seguridad, en cada una de estas ciudades hay aun muchas tareas por emprender en materia de seguridad urbana.

### **Lecciones y retos en materia de seguridad urbana**

Sin lugar a duda en la última década Colombia ha sido testigo de avances importantes en el manejo de la seguridad urbana. Éstos son particularmente evidentes si se comparan las iniciativas y acciones emprendidas en los últimos años con las impulsadas en décadas anteriores. Al respecto, cabe destacar la introducción de nuevos parámetros para el manejo de la seguridad y su redefinición como campo de intervención gubernamental, que se remontan a los primeros

años de la década de 1990 y con algunas variaciones se han mantenido hasta nuestros días. Estos dos elementos, como se señaló al examinar las estrategias y directrices nacionales, han incidido de manera definitiva en el manejo de la seguridad en las ciudades del país. En este sentido, el afinamiento conceptual y operacional de los elementos introducidos a nivel nacional, junto con la superación de obstáculos y limitaciones en su puesta en práctica son tareas inaplazables si se desea avanzar en el campo de la seguridad urbana en el país. En esta dirección, y para mencionar tan sólo algunos de los ejemplos que se señalan a lo largo de este ensayo, en el futuro se requieren esfuerzos encaminados a lograr el paso de lo discursivo a lo práctico en cuanto al papel de las autoridades locales como primeras autoridades de policía, la incorporación de temas que afectan a la seguridad de los ciudadanos pero no necesariamente se relacionan con las dinámicas del conflicto armado y el narcotráfico, y el desarrollo de un tratamiento verdaderamente integral de la violencia como fenómeno que de manera notable afecta la seguridad.

Dentro de las acciones emprendidas a nivel nacional también se destacan esfuerzos orientados hacia la modernización e innovación institucional, en particular en lo relativo a la policía nacional y al manejo de información sobre crimen y violencia. Como se anotó en su momento, estas acciones representan avances importantes ya que tienen el potencial de introducir elementos definitivos para la adopción de nuevos parámetros en el manejo de la seguridad en general y de la seguridad urbana en particular.<sup>44</sup> No obstante, y como también se anotó al discutir estas acciones, ellas distan de mostrar los frutos esperados. Su fortalecimiento al igual que el impulso a acciones de modernización e innovación

---

<sup>44</sup> En este sentido vale la pena recordar que las acciones encaminadas a modernizar y transformar las instituciones encargadas de la seguridad en el país, junto con el desarrollo de sistemas de información en temas pertinentes para la seguridad, se destacan como dos de las recomendaciones más frecuentes en los informes y balances que sobre este tema se han publicado en el país (Al respecto ver entre otros Escobar 2001; PNUD 2003).

similares son tareas urgentes y prometedoras si se quiere avanzar en el campo de la seguridad urbana.

También a nivel nacional y en íntima relación con el manejo de información, aunque claramente más allá de ésta, se destacan la pertinencia de incluir de manera más enfática temas que afectan de forma marcada la seguridad de los ciudadanos y que, como se anotó al tratar las estadísticas policiales, no siempre son motivo de despliegue en la información disponible. Por ejemplo y como se vio en su momento, modalidades delictivas como el robo a residencias o el robo a personas que claramente afectan a lo ciudadanos son reportadas de manera irregular de un año a otro o se registran con un mínimo de detalle. En contraste, otras modalidades que sin dejar de ser graves probablemente tienen un efecto menor en la seguridad de los ciudadanos como el robo a entidades bancarias reciben regularmente más atención y gran despliegue. En esta misma línea no sobra enfatizar la urgencia de abordar el tema de la seguridad urbana más allá de las grandes ciudades. Como también se subrayó al discutir las estadísticas policiales, el comportamiento delictivo y los actos de violencia que ocurren en ciudades diferentes a Bogotá, Cali y Medellín no aparecen reportados de forma diferenciada. Esto, no obstante, y como también se señaló en su momento, el hecho de que otros centros urbanos del país son escenario de formas de crimen y violencia cuya magnitud y gravedad iguala y en ocasiones supera a aquellas que tienen lugar en las tres ciudades mencionadas.

Las anotaciones anteriores, por supuesto, no pretenden desconocer la existencia de otras fuentes y la pertinencia de su uso. No obstante, las estadísticas policiales son una de las principales fuentes para el conocimiento de dinámicas delictivas y de violencia en el país. Además, los problemas señalados no son necesariamente exclusivos de estas estadísticas. En cualquier caso, la superación de estos

defectos es una tarea impostergable para alcanzar mayores desarrollos en materia de seguridad urbana en el país.

Los avances y retos en materia de seguridad urbana en Colombia no se reducen a los enumerados arriba. Sin embargo en la elaboración de una lista más comprensiva vale la pena concentrarse ahora en las experiencias de Bogotá, Cali y Medellín. La historia reciente de estas tres ciudades, en efecto, ofrece elementos que permiten reconocer de manera más concreta y contundente los logros y las limitaciones en el manejo de la seguridad urbana a lo largo de la última década en Colombia. Muchos de estos elementos aparecen señalados en la sección inmediatamente anterior por lo que a continuación se mencionan de forma resumida y en la medida en la que contribuyen a caracterizar avances, lecciones y retos que de manera más global encierra este campo en el país.

Para comenzar, las experiencias de estas tres ciudades muestran las virtudes del manejo municipal de la seguridad y la importancia de la institucionalización de este tema en la estructura de gobierno local. Dichas experiencias confirman la urgencia de fortalecer procesos a nivel nacional que permitan pasar de lo discursivo a lo práctico en cuanto al papel de las autoridades locales como primeras autoridades de policía. De igual forma, los procesos vividos por Bogotá, Cali y Medellín muestran la importancia de la institucionalización de este tema, así como la urgencia de lograr en este sentido procesos sostenibles. La experiencia de Bogotá, en este caso, constituye un buen ejemplo (Acero 2003; 2003b; Llorente and Rivas 2004). No obstante, se debe subrayar la importancia de contemplar esta experiencia en términos de estrategias y no de programas, tal como se explicó en la sección anterior. En otras palabras y de forma muy simplificada: la ley zanahoria puede o no ser relevante en otros contextos urbanos; no obstante, la generación de estructuras dentro del gobierno de la ciudad llamadas a

manejar la seguridad es altamente recomendable si se pretende lograr procesos sostenibles de apropiación del tema por parte de las autoridades municipales.

Un segundo aspecto en el que la historia reciente de Bogotá, Cali y Medellín ofrece lecciones para el manejo de la seguridad urbana a nivel nacional se refiere al desarrollo de herramientas que permitan contar con información adecuada para el diseño de políticas en seguridad a nivel municipal. Asimismo, la experiencia de estas tres ciudades muestra la urgencia de desarrollar prácticas que regularicen el uso de esta información en el manejo de la seguridad a nivel local. Una de las tareas que en el futuro deberán asumir tanto las ciudades mencionadas como el país consiste en la introducción de prácticas que propendan por el uso de información más allá de la descripción de fenómenos de crimen y violencia en la ciudad. Es decir, prácticas que de forma sistemática hagan uso de esta información tanto en el diseño como en la valoración de políticas e iniciativas en seguridad. La incorporación de diagnósticos previos y evaluaciones periódicas, como elementos constitutivos en el manejo de la seguridad a nivel local, son, en este sentido, tareas para un futuro cercano.

Un tercer elemento que resulta evidente al contemplar las experiencias de Bogotá, Cali y Medellín y que es igualmente importante en el contexto nacional, es el desarrollo de enfoques verdaderamente integrales en el tratamiento del crimen y la violencia. El manejo de la seguridad más allá de las esferas meramente policiales, como se ha señalado repetidamente en este ensayo, es una tarea fundamental y en la que tanto el país como las tres ciudades pueden exhibir logros no despreciables. Sin embargo, esto no implica necesariamente la adopción de un enfoque integral en el manejo de la seguridad. En el país al igual que en las ciudades mencionadas, hoy en día, dicho enfoque es en el mejor de los casos precario. Su desarrollo es una tarea

urgente si se quiere avanzar en materia de seguridad urbana. Con este fin, es necesario repensar la manera como se han asumido el uso de enfoques alternativos y convencionales, o más exactamente el uso de estrategias de “mano blanda” y “mano dura” asociadas con cada uno de estos enfoques respectivamente. En esta empresa, se debe propender por el reconocimiento de ambos enfoques así como de las acciones asociadas a cada uno de ellos como elementos complementarios y no como opciones excluyentes. Asimismo, en la tarea de valorar el uso de enfoques alternativos en el manejo de la seguridad se requiere la revisión de explicaciones sobre la naturaleza de la violencia en el país y en sus ciudades. Como lo han señalado otros autores (ver por ejemplo Llorente, Escobedo et al. 2001b), a pesar de no estar corroboradas, estas explicaciones han servido de fundamento para la adopción de estrategias e iniciativas promovidas por las autoridades municipales en los últimos años. En esta misma línea, no sobra recalcar la importancia de reconocer las virtudes y limitaciones tanto de las medidas alternativas como de aquellas más convencionales en cuanto a la generación de seguridad en las ciudades.

Para terminar, a la luz de las experiencias tanto del país como de las tres ciudades, no sobra recordar, como se señaló a comienzos de este ensayo, que quizás una de las tareas más urgentes en el manejo de la seguridad urbana en Colombia sea el reconocimiento de las particularidades que ella encierra en un país como el nuestro. En efecto y como se buscó mostrar a través de la «lectura menos plana» adoptada a lo largo del ensayo, la seguridad urbana en Colombia combina elementos propios de la seguridad pública y consideraciones que corresponden a la seguridad ciudadana. Estas dos dimensiones de la seguridad pueden diferenciarse en lo conceptual. La historia reciente del país y de sus ciudades, sin embargo, muestra que en la práctica las divisiones entre una y otra tienden a desdibujarse. En

este sentido el manejo de la seguridad urbana requiere el desarrollo de aproximaciones tan flexibles como rigurosas en el reconocimiento de los límites, demandas y alcances de cada una de estas dimensiones de la seguridad.

## Referencias citadas

- Acero, H. (2003). Experiencias en seguridad y convivencia. Bogotá, D.C. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá Secretaría de Gobierno.
- Acero, H. (2003b). Violencia y delincuencia en contextos urbanos. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá Secretaría de Gobierno.
- Barrera Osorio, F. and L. Higuera (2004). Encuesta Social de Fedesarrollo: Una Evaluación social de Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga y Cali. Bogotá, Fedesarrollo.
- BID, (1997). Apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana.
- Bowker, G. C. and S. L. Star (1999). Sorting things out : classification and its consequences. Cambridge, MIT Press.
- Camacho, A. (1994). "Seguridad: ¿para la gente o para el Estado?" Análisis Político(21): 70-81.
- Camacho, A. (1996). "La seguridad ciudadana: entre la prevención y el castigo." Síntesis 96: 33-38.
- Camacho, A. (2000). La policía Colombiana: Los recorridos de una reforma.
- DNP (1995). Modernización de la Policía Nacional en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana. Documento CONPES 2771. Ministerio de Defensa.-Consejería Defensa y Seguridad Nacional-DNP: UJS. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Duque, L. F. (2000). Programa de Convivencia Ciudadana. Medellín, Alcaldía de Medellín.
- Escobar, M. (2000). Evaluación Estratégica sobre la política de convivencia y seguridad urbana y las limitaciones institucionales a nivel nacional y territorial para su implementación. Santa fe de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Escobar, M. (2001). "Algunas limitaciones institucionales para la implementación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana en los ámbitos nacional y territorial." Planeación y Desarrollo XXXII(1): 67-100.
- Fedesarrollo (1999 sep). Encuesta Social I - Etapa. Bogotá, Fedesarrollo.
- Fedesarrollo (2000 may). Encuesta Social II - Etapa. Bogotá, Fedesarrollo.
- Fedesarrollo (2000 sep). Encuesta Social III - Etapa. Bogotá, Fedesarrollo.
- Fedesarrollo (2001 may). Encuesta Social IV - Etapa. Bogotá, Fedesarrollo.

- Fedesarrollo (2001 sep). Encuesta Social V - Etapa. Bogotá, Fedesarrollo.
- Fedesarrollo (2002 may). Encuesta Social VI - Etapa. Bogotá, Fedesarrollo.
- Fedesarrollo (2002 sep). Encuesta Social VII - Etapa. Bogotá, Fedesarrollo.
- Fedesarrollo (2003 oct). Encuesta Social VIII - Etapa. Bogotá, Fedesarrollo.
- Foucault, M. (1991). Governmentality. The Foucault Effect. Studies in Governmentality. C. G. a. P. M. Graham Burchell. Chicago, University of Chicago Press: 87-104.
- Frühling, H., J. S. Tulchin, et al., Eds. (2003). Crime and Violence in Latin America. Citizen Security, Democracy, and the State. Washington D.C, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Gordon, C. (1991). Governmental rationality: and introduction. The Foucault Effect. Studies in Governmentality. C. G. a. P. M. Graham Burchell. Chicago, University of Chicago Press: 1-51.
- Guzmán, A. (1999). Violencia Urbana: Teorías y políticas de seguridad ciudadana. Armar la Paz es Desarmar la Guerra. A. Camacho y Francisco. Leal B. Bogotá, FESCOL-IEPRI-CEREC: 163-203.
- Hacking, I. (1998). The Taming of Chance. United Kingdom, Cambridge University Press.
- Instituto Popular de Capacitación (2004). Situación de violencia y conflicto urbano en Medellín y el Valle de Aburrá en 2003, <http://www.corporacionpp.org.co>.
- Leal B, F., P. Bulla R, et al. (1999). Seguridad Nacional y Seguridad Ciudadana. Armar la Paz es Desarmar la Guerra. A. Camacho y Francisco. Leal B. Bogotá, FESCOL-IEPRI-CEREC: 73-129.
- Llorente, M. V. (1999). Perfil de la policía colombiana. Reconocer la guerra para construir la paz. M. a. M. V. L. Deas. Bogota, CEREC Ediciones Uniandes Grupo Editorial Norma: 390-469.
- Llorente, M. V. (2001). Programa de Policía Comunitaria Desarrollado en la Ciudad de Bogotá. Bogotá, Paz Pública - CEDE Universidad de Los Andes.
- Llorente, M. V., R. Escobedo, et al. (2001). Caracterización de la Violencia Homicida en Bogotá. Bogotá, Alcaldía Mayor - Secretaría de Gobierno.
- Llorente, M. V., R. Escobedo, et al. (2001b). Violencia Homicida en Bogotá: Más que intolerancia. Bogotá, CEDE Universidad de Los Andes.
- Llorente, M. V. y A. Rivas (2004). La Caída del Crimen en Bogotá: Una década de Políticas de Seguridad Ciudadana. Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos. L. Damert and G. Paulse. Valparaiso, Red-URBAL: 311-341.

Llorente, M. V. and M. Rubio, Eds. (2003). Elementos para una criminología local. Bogotá, Secretaria de Gobierno de Bogotá - Ediciones Uniandes.

Pavlich, G. (1999). Preventing crime : 'social' versus 'community' governance in Aotearoa/New Zealand. Governable places : readings on governmentality and crime control. R. C. Smandych, Aldershot ; Brookfield, VT : Ashgate.

PNUD (2003). Cuidar a la gente: seguridad ciudadana y justicia. El conflicto callejón con salida. Bogotá: 151-189.

Presidencia de la República de Colombia (1994). El Salto Social Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Bogotá.

Presidencia de la República de Colombia (2001). Estrategia Nacional para la convivencia y la seguridad ciudadana. Bogotá.

Rivas Gamboa, A. (2001). In-Formed Winks: Urban Violence and Petty Crime in the Construction of Authorizing Discourses. American Anthropologist Association - Annual Meeting, Washington D.C.

Rivas Gamboa, A. (forthcoming). The Arts of Governing Cities and Crafting Promising but Fading Urban Futures. Anthropology. Houston, Rice University.

Rose, N. (1996). Governing "advanced" liberal democracies. Foucault and political reason: Liberalism, neo-liberalism and rationalities of government. A. Barry, T. Osborne and N. Rose. Chicago, The University of Chicago Press: 37-64.

Rubio, M. (1997). Criminalidad Urbana. Documento CEDE-Paz Pública, Facultad de Economía Univesidad de los Andes.

Sánchez, F., S. Espinosa, et al. (2003). ¿Garrote o zanahoria? Factores asociados a la disminución de la violencia homicida y el crimen en Bogotá, 1993'2003. Bogotá, CEDE Facultad de Economía Universidad de Los Andes.

Sánchez G, G. (2001). Inbroduction. Problems of Violence, Prospects for Peace. Violence in Colombia, 1990-2000 : waging war and negotiating peace. C. W. Bergquist, R. Peñaranda and G. Sánchez G. Wilmington, SR Books: 1-38.

Smandych, R. C. (1999). Governable places : readings on governmentality and crime control, Aldershot ; Brookfield, VT : Ashgate.

Weldes, J. and et.al, Eds. (1999). Cultures of Insecurity: States, communities and the production of danger. Borderlines. Minneapolis, University of Minesota Press.

**DELITOS CONTRA LA VIDA Y CONTRA LA PROPIEDAD EN AREAS URBANAS Y AREAS RURALES**

Año	Contra la Vida		Contra la Propiedad	
	urbana	rural	urbana	rural
1990	79%	21%	92%	8%
1991	84%	16%	94%	6%
1992	84%	16%	93%	7%
1993	78%	22%	90%	10%
1994	77%	23%	92%	8%
1995	77%	23%	93%	7%
1996	79%	21%	94%	6%
1997	75%	25%	94%	6%
1998	72%	28%	92%	8%
1999	77%	23%	92%	8%
2000	77%	23%	91%	9%
2001	77%	23%	92%	8%
2002	78%	22%	90%	10%

**Criminalidad**

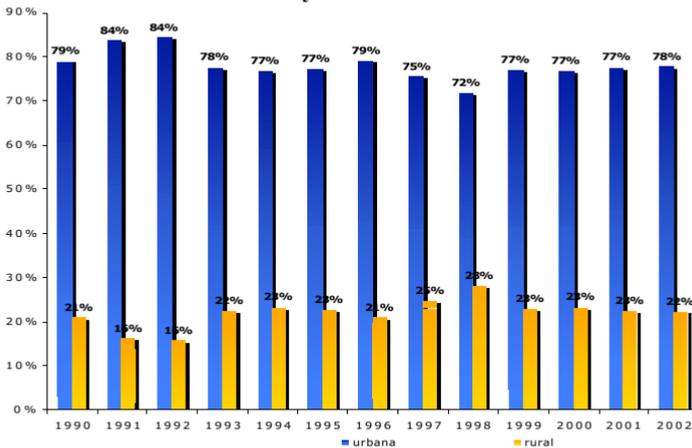
No hay datos por tipo de delito sino para TOTAL de delitos ocurridos (contra la vida y contra la propiedad sin diferenciar)

	Urbana	Rural
2003	90%	10%

**Criminalidad**

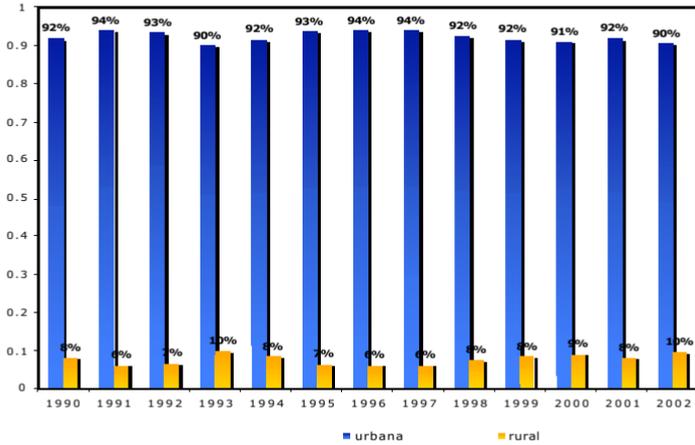
Promedio delitos contra la vida		79	21	92	8
		84	16	94	6
		84	16	93	7
		78	22	90	10
<b>1990-2002</b>	Urbana	77	23	92	8
	Rural	79	23	93	7
		75	21	94	6
		72	25	94	6
		77	28	92	8
		77	23	92	8
		77	23	91	9
<b>1990-2002</b>	Urbana	77	23	92	8
	Rural	78	22	90	10
		78	22	92.23	7.77

**Fig.1a Porcentajes de Delitos contra la vida en zonas urbanas y rurales 1990-2002**



Fuente Policia Nacional Revista Criminalidad

**Fig. 1b Porcentaje de delitos contra la propiedad en zonas urbanas y rurales 1990-2002**



Fuente Policía Nacional Revista Criminalidad

**Tasa de Homicidios en Bogotá, Cali, Medellín y Colombia 1990-2003**

Año	Bogotá	Medellin	Cali	Colombia
1990	46.4	347.5	69.9	69.5
1991	53.3	419.1	89.7	79.3
1992	61.4	355.4	94.9	77.5
1993	72.1	259.9	100.0	75.9
1994	60.7	271.4	132.4	70.9
1995	59.2	234.7	115.5	65.9
1996	56.8	213.0	107.3	67.8
1997	47.2	226.3	88.9	63.3
1998	40.6	157.4	91.3	56.6
1999	39.5	169.1	102.9	58.6
2000	34.8	164.8	103.6	62.7
2001	32.3	168.5	92.0	64.6
2002	39.6	243.4	84.0	65.8
2003	24.1	122.5	105.6	51.5

**Promedio tasa de homicidios**

Años	Bogotá	Medellin	Cali	Colombia
1990-2003	48	240	98	66

**Variación tasa de homicidios**

Años	Bogotá	Medellin	Cali	Colombia
1990-2003	-48%	65%	-51%	26%

**Tasa de homicidios máxima**

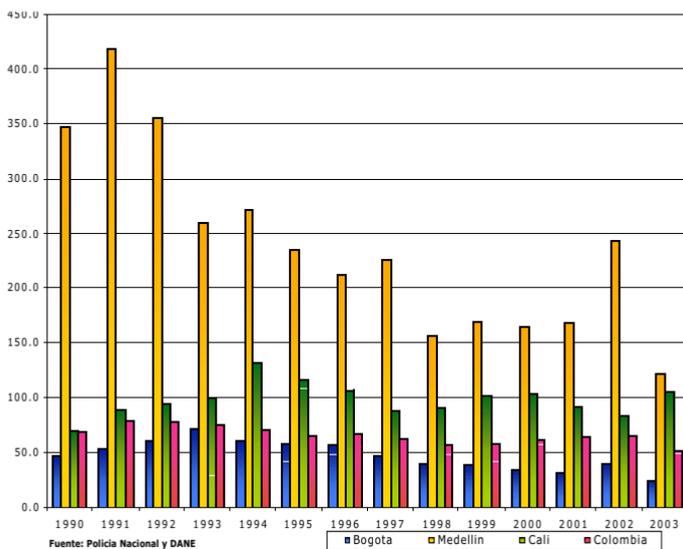
	Año
Bogotá	72 1993
Medellin	419 1992
Cali	132 1994
Colombia	79 1992

**Tasa de homicidios mínima**

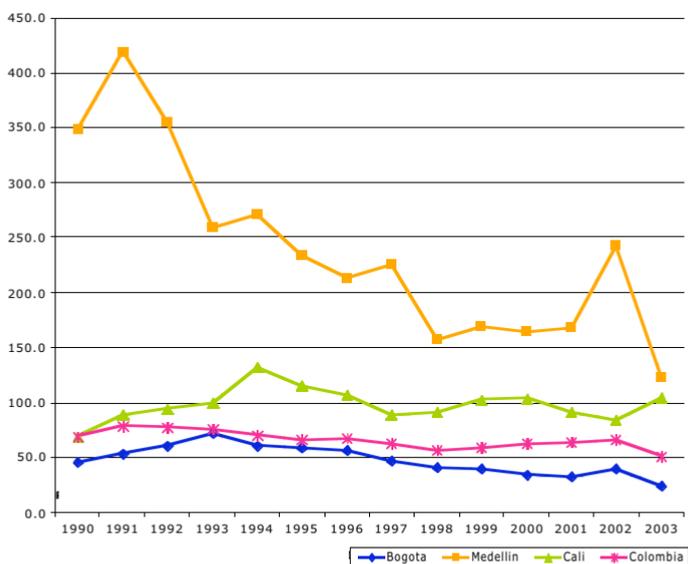
	Año
Bogotá	24 2003
Medellin	123 2003
Cali	69.9 1990
Colombia	51.55 2003

Calculos a partir de informacion sobre homicidios en Revista Criminalidad y sobre población en DANE censo1985 y 1993 y proyecciones respectivas

**Fig 2a. Homicidios por 100.000 habitantes 1990-2003**



**Fig. 2b Homicidios por 100.000 habitantes 1990-2003**



## Lesiones Personales en Bogotá, Cali, Medellín y Colombia 1990-2003

Lesiones Personales (delitos)				
Año	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990	116	187	153	120
1991	130	145	158	109
1992	128	138	173	105
1993	88	116	112	104
1994	72	96	118	72
1995	73	122	108	74
1996	81	99	90	74
1997	74	109	71	73
1998	64	118	59	62
1999	54	123	83	64
2000	46	103	89	63
2001	104	94	86	75
2002	167	78	71	95
2003	142	63	65	87

Lesiones Personales (contravenciones)				
Año	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990				
1991				
1992				
1993	73	5	4	39
1994	55	62	0	43
1995	35	11	0	37
1996	54	33	0	42
1997	184	32	0	61
1998	257	31	51	79
1999	226	34	163	79
2000	226	24	423	92
2001	41	11	350	46
2002				
2003				

Calculo a partir de información sobre homicidios en Revista Criminalidad y sobre población en DANE censo1985 y 1993 y proyecciones respectivas

contadas como delitos. A partir de 2002 las lesiones personales de menos de 30 días vuelven a ser contabilizadas como delitos

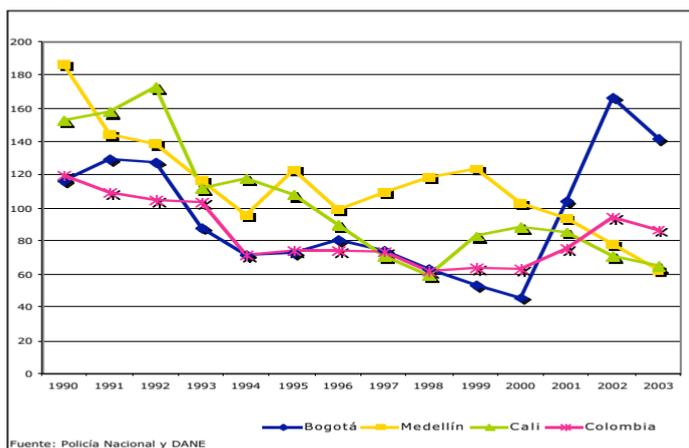
Promedio tasa de lesiones personales				
Delito				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990-2003	103	122	110	91
Contravención				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1993-2001	128	27	110	58

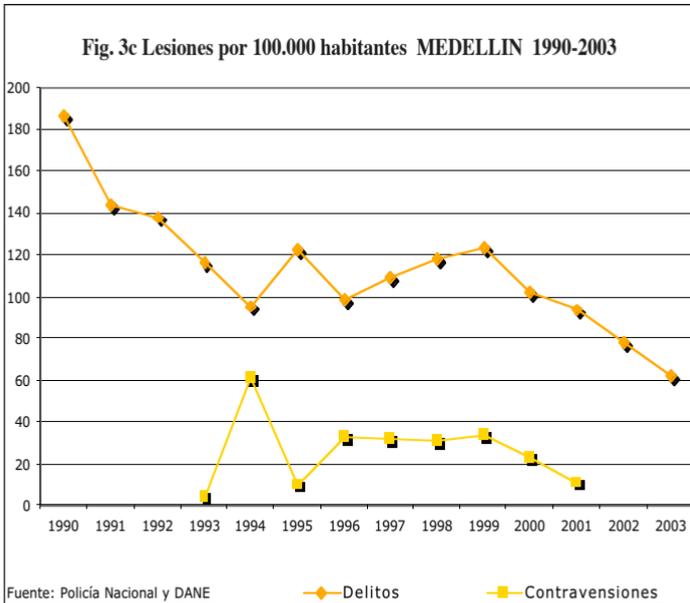
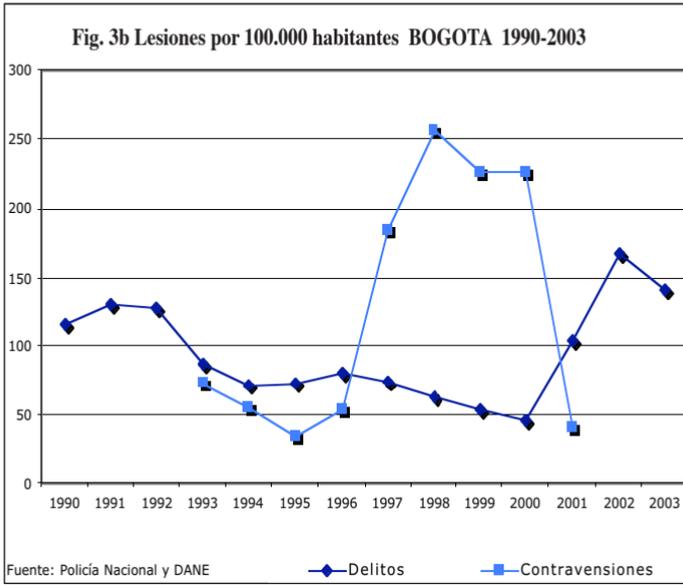
máxima	
Bogotá	Año
167	2002
Medellín	Año
187	1990
Cali	Año
173	1992
Colombia	Año
109	1991

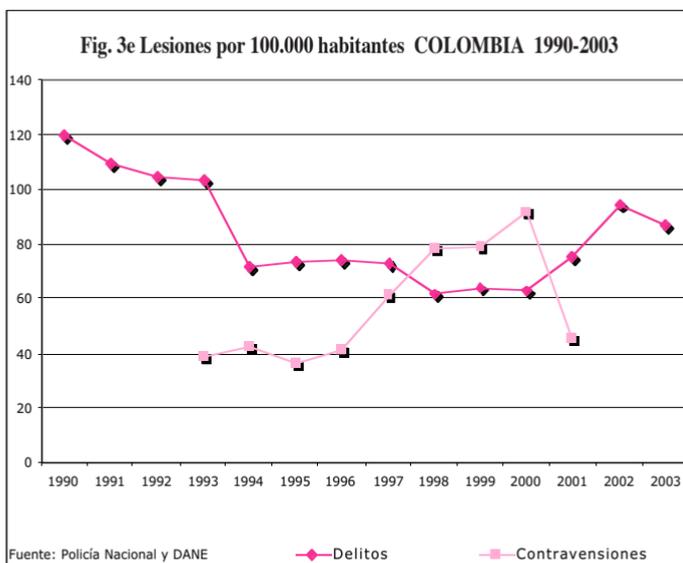
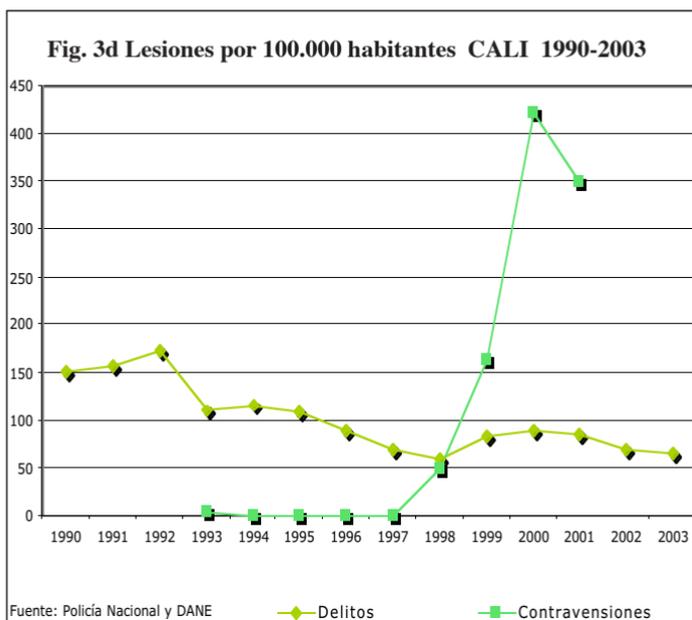
Variación tasa de lesiones personales				
Delito				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990-2003	-22%	66%	57%	27%
Contravención				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1993-2001	44%	-132%	-9400%	-16%

mínima	
Bogotá	Año
46	2000
Medellín	Año
63	2003
Cali	Año
59	1998
Colombia	Año
63	1998

Fig. 3a Lesiones (delitos) por 100.000 habitantes 1990-2003







## Delitos contra la propiedad en Bogotá, Cali, Medellín y Colombia 1990-2003

Delitos contra la propiedad				
Año	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990	27,457	6,855	2,827	96,640
1991	40,396	8,500	2,847	103,694
1992	41,441	7,864	2,731	104,168
1993	36,893	6,694	2,120	78,208
1994	40,919	8,734	2,347	94,270
1995	45,982	8,797	2,210	105,196
1996	52,234	9,994	2,425	116,065
1997	53,619	9,521	1,690	111,878
1998	43,186	11,061	1,530	102,417
1999	33,466	11,647	2,034	99,524
2000	33,222	10,773	2,186	87,245
2001	40,361	11,241	2,191	111,354
2002	32,094	13,080	2,982	117,520
2003	37,245	12,056	4,695	117,778

Fuente Policía Nacional Revista Criminalidad

Promedio delitos contra la propiedad				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990-2003	43,025	10,516	2,664	111,223

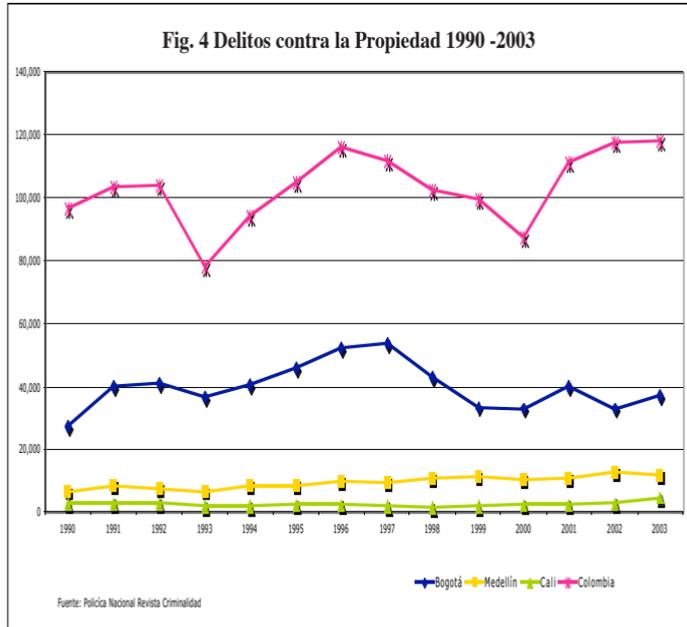
Variación delitos contra la propiedad				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990-2003	-36%	-76%	-66%	-22%

Máxima

Año	
Bogotá	53,619 1997
Medellín	13,080 2002
Cali	4,695 2003
Colombia	117,778 2003

Mínima

Año	
Bogotá	27,457 1990
Medellín	6,855 1991
Cali	1,530 1998
Colombia	78,208 1993



**Hurto de automotores en Bogotá, Cali, Medellín y Colombia 1990-2003**

Hurto de automotores				
Año	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990	3722	3000	716	9309
1991	3683	4115	1035	9936
1992	4239	3745	1023	11154
1993	6744	4386	980	11173
1994	6932	5876	1172	15202
1995	7781	6506	1357	21861
1996	8530	7101	1783	24519
1997	9264	6512	1278	28478
1998	8410	7551	1220	29089
1999	7818	8218	1495	30854
2000	7621	8587	1696	32989
2001	8404	8409	1296	33135
2002	7272	8119	2090	31774
2003	5040	4088	958	13604

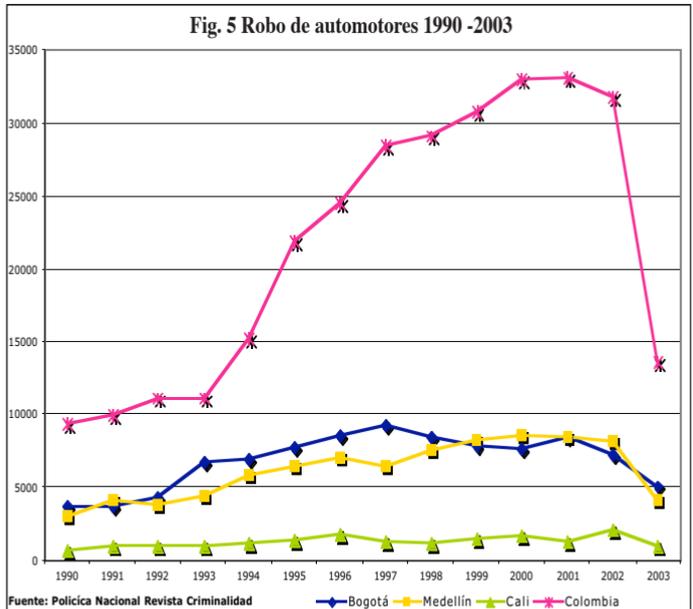
Fuente Policía Nacional Revista Criminalidad

Promedio Hurto de automotores				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990-2003	7,343	6,632	1,392	23,314

Variación Hurto de automotores				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990-2003	-35%	-36%	-34%	-46%

Máxima	
	Año
Bogotá	9,264
Medellín	8,587
Cali	2,090
Colombia	33,135

Mínima	
	Año
Bogotá	3,683
Medellín	3,000
Cali	716
Colombia	9,309



## Hurto Bogotá, Cali, Medellín y Colombia 1990-2003

Hurto				
Año	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990	23709	6068	2325	249627
1991	32829	7960	2619	85570
1992	35286	7446	2586	89213
1993	16906	5584	1434	35945
1994	38254	8457	2099	77749
1995	42794	8148	2185	90905
1996	49690	9451	2379	100547
1997	50354	9013	1659	99852
1998	40541	10537	1499	93684
1999	48570	10980	2026	90835
2000	24956	9061	3388	81682
2001	34514	10787	2045	99057
2002	28547	12380	4200	104803
2003	31898	11533	4584	102200

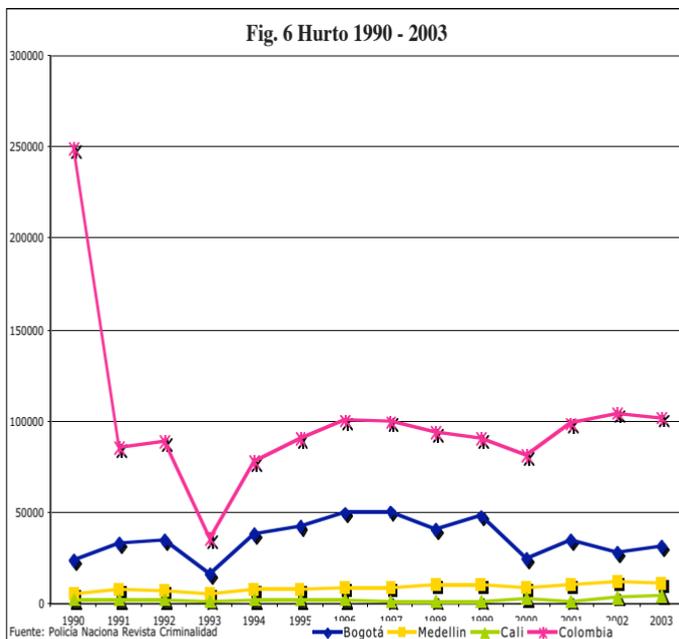
Fuente Policía Nacional Revista Criminalidad

Promedio Hurto				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990-2003	38.373	9.800	2.694	107.821

Variación Hurto				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990-2003	-35%	-90%	-97%	59%

Máxima		Año
Bogotá	50.354	1997
Medellín	12.380	2002
Cali	4.584	2003
Colombia	249.627	1990

Mínima		Año
Bogotá	16.906	1993
Medellín	5.584	1993
Cali	1.434	1993
Colombia	35.945	1993



## Hurto a personas (delitos y contravenciones) Bogotá, Cali, Medellín y Colombia 1990-2003

Hurto Agravado (a personas y otras circunstancias- delitos)				
Año	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990	12673	3013	1211	23443
1991	18002	3824	1312	49002
1992	21400	2626	1330	48004
1993	37063	1389	443	21895
1994	20200	1801	778	51624
1995	32777	1021	649	56990
1996	38457	1409	590	62643
1997	38687	1905	376	59876
1998	39544	2245	271	51178
1999	29562	2762	524	46583
2000	14728	4284	1693	37912
2001	10320	1232	165	27760
2002	8185	2721	160	33431
2003	6764	2403	146	31120

Fuente Policía Nacional Revista Criminalidad

Para 2003 el hurto de residencias aparece como hurto calificado

Incluye hurto a personas y hurto calificado otras circunstancias.

Hurto (Contravenciones)				
Año	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990				
1991				
1992				
1993	6638	81	80	3804
1994	4160	1264		3278
1995	3996	1011		2007
1996	7360	1801		3627
1997	9819	1225		2698
1998	12755	1184		2427
1999	10683	1197		4518
2000	8891	1206		4658
2001	805	817		2741
2002				
2003				

Fuente Policía Nacional Revista Criminalidad

Antes de 1993 los hurtos de menos de 10 salarios mínimos eran contados como delitos. A partir de 2002 los hurtos de menos de 10 salarios mínimos vuelven a ser contabilizados como delitos contravenciones para Cali entre 1994 y 1997 por lo que es difícil decir algo respecto al comportamiento de esta contravención en la ciudad

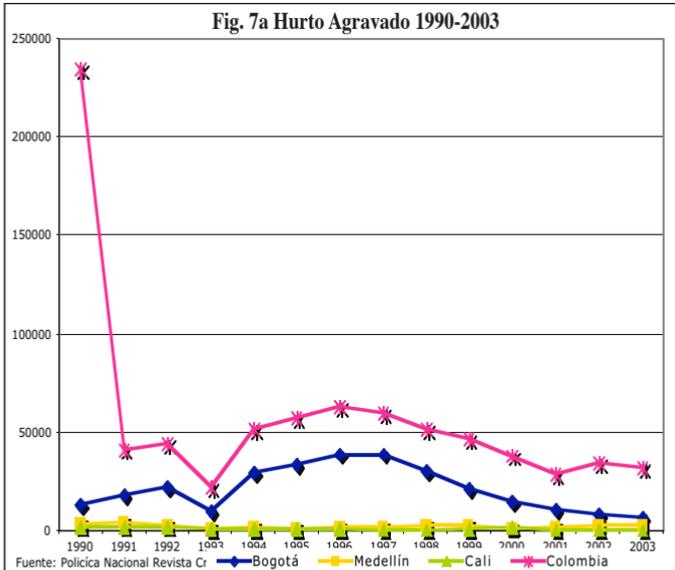
Promedio Hurto a personas				
Promedio Hurto Agravado (a personas y otras circunst.)				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990-2003	22393	2206	742	61567
Promedio Hurto (contravenciones)				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1993-2002	7191	1086		29022

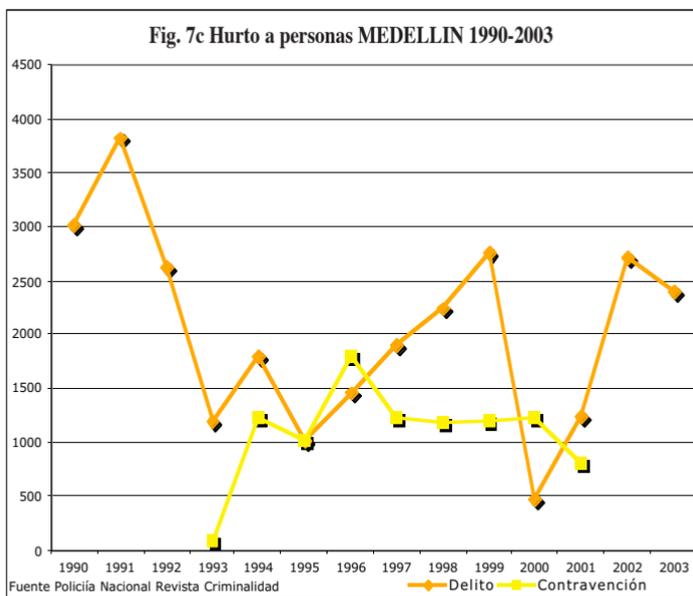
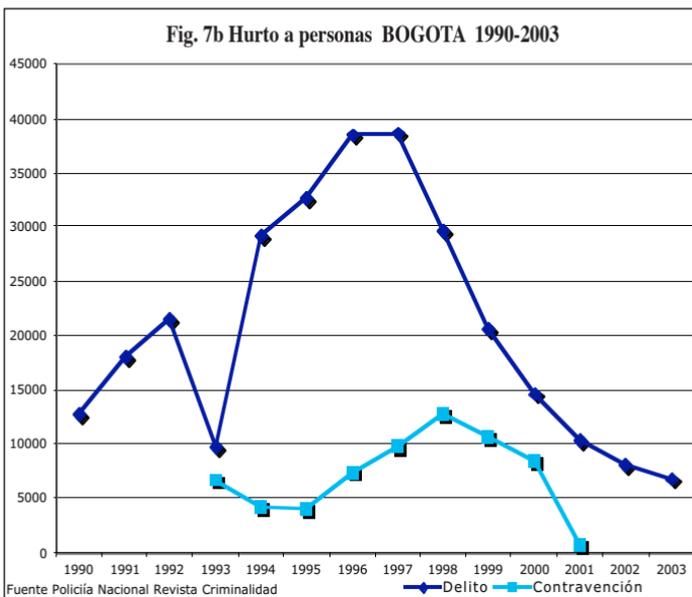
Máxima		Año
Bogotá	38.687	1992
Medellín	3.824	1991
Cali	1.691	2000
Colombia	234.437	1990

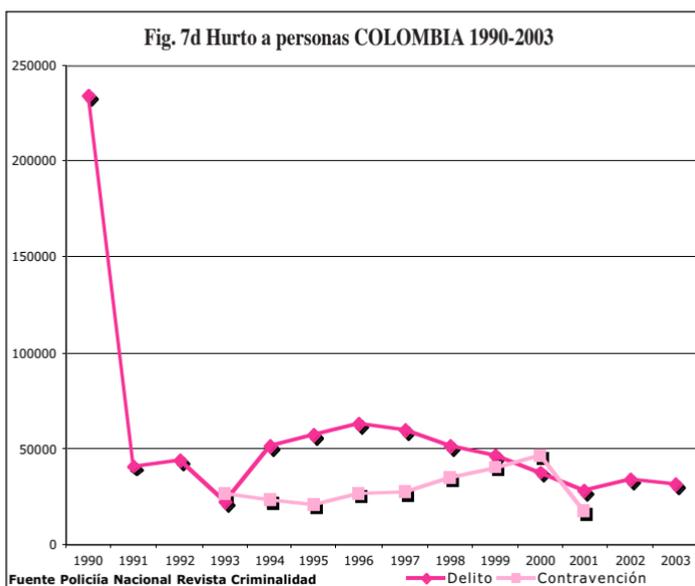
Variación Hurto a personas				
Variación Hurto Agravado (a personas y otras circunst.)				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1990-2003	47%	20%	88%	87%
Variación Hurto (contravenciones)				
Años	Bogotá	Medellín	Cali	Colombia
1993-2001	68%	-798%		34%

Mínima		Año
Bogotá	6.764	2001
Medellín	474	2000
Cali	146	2003
Colombia	21.895	1993

Fig. 7a Hurto Agravado 1990-2003





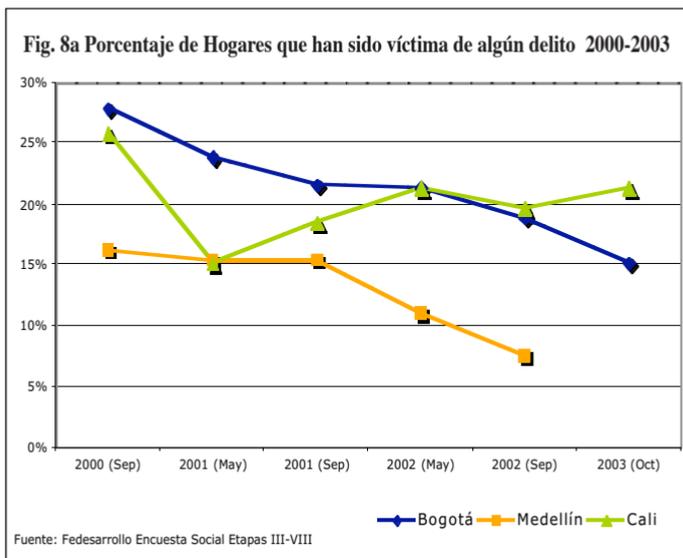


**PORCENTAJE DE HOGARES QUE HAN SIDO VICTIMA DE ALGUN DELITO**

**Porcentaje de Hogares que han sido víctima de algún delito**

	Bogotá	Medellín	Cali
2000 (Sep)	28%	16%	26%
2001 (May)	24%	15%	15%
2001 (Sep)	22%	15%	18%
2002 (May)	21%	11%	21%
2002 (Sep)	19%	8%	20%
2003 (Oct)	15%		21%

Fuente: Encuesta Social Social de Fedesarrollo Etapas III a VIII  
 La Etapa VIII no incluye datos para Medellín



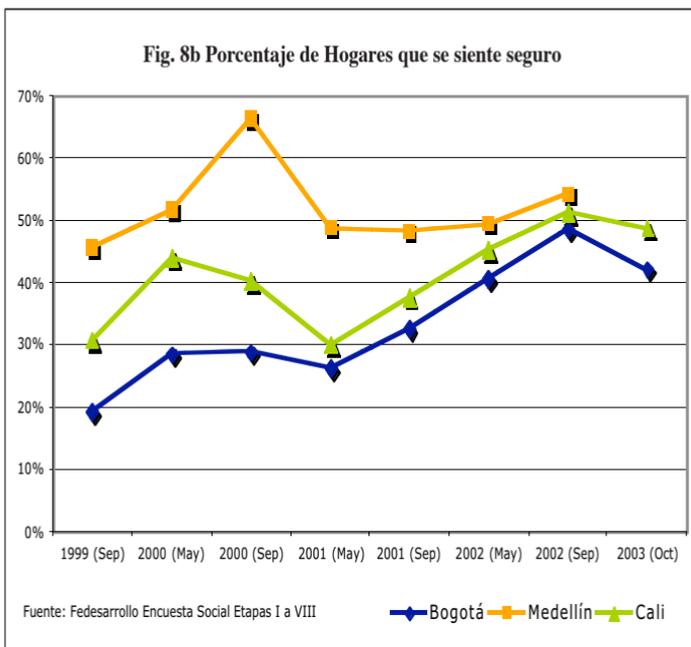
## PORCENTAJE DE HOGARES SE SIENTE SEGURO

### Porcentaje de Hogares que se siente seguro

	<b>Bogotá</b>	<b>Medellín</b>	<b>Cali</b>
1999 (Sep)	19%	46%	31%
2000 (May)	29%	52%	44%
2000 (Sep)	29%	66%	40%
2001 (May)	26%	49%	30%
2001 (Sep)	33%	48%	38%
2002 (May)	41%	49%	45%
2002 (Sep)	48%	54%	51%
2003 (Oct)	42%		49%

Fuente: Encuesta Social de Fedesarrollo Etapas I a VIII  
 La Etapa VIII no incluye datos para Medellín

Fig. 8b Porcentaje de Hogares que se siente seguro



Homicidios por cada 100.000 habitantes en ciudades del país

Tasa de Homicidios 2002	
Ciudad	Hom (tasa)
Florencia	284
Medellín	195
Cúcuta	193
Yopal	186
Rioacha	154
Pereira	137
Valledupar	132
Itagüí	130
Apartadó	128
Bello	127
Manizales	121
Villavicencio	115
Popayán	113
Bucaramanga	107
Cali	103
Quibdó	102
Armenia	81
Santa Marta	71
Neiva	68
Pasto	67
Barranquilla	60
Ibagué	50
Montería	48
Cartagena	30
Bogotá	28

Datos de Medicina Legal tomados de Acero, Hugo Violencia y Delincuencia en Contextos

Fig. 9 Homicidios por 100.000 habitantes-2002

