

**Alejo Vargas Velásquez**

Universidad Nacional de Colombia

**Viviana García Pinzón**

Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

## Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007

### Resumen:

La violencia y delincuencia en contextos urbanos constituyen una seria amenaza para la seguridad y la convivencia en las ciudades latinoamericanas. En el caso colombiano, además de los índices de violencia que implica el conflicto armado y el narcotráfico, la violencia urbana y sus diversas manifestaciones han emergido como una grave problemática en las ciudades del país, instalándose en el centro de la agenda pública local. Este artículo presenta los casos de las ciudades colombianas de Bogotá y Medellín. En las dos se está frente a grandes centros urbanos. Bogotá como la capital de Colombia y Medellín considerada la segunda ciudad del país en virtud de su desarrollo económico y número de habitantes, donde el significativo incremento en sus índices de violencia llevó a que el tema de la seguridad dejara el común tratamiento marginal y fragmentado para convertirse en una problemática prioritaria para las autoridades, razón por la que ambas ciudades han sido escenario de la formulación y ejecución de políticas públicas en materia de seguridad basadas en concepciones amplias de la misma, es decir, con medidas y estrategias provenientes de la perspectiva de la seguridad ciudadana, que han arrojado resultados satisfactorios. A lo largo del texto se analizarán los contextos donde surgen dichas políticas, los aspectos principales, resultados y desafíos.

*Palabras clave:*

violencia, delincuencia, seguridad ciudadana, Colombia, Bogotá, Medellín.

**Abstract:**

Violence and crime in urban context are a serious threat to security and coexistence in Latin-American cities. In Colombia, in addition to the rates of violence due to the armed conflict and drug trafficking, urban violence and its manifestations have emerge as a serious problem throughout the country, becoming the centre of the local public agenda. This paper presents the cases of Bogotá and Medellín. In both cases is about major urban centres, Bogotá as Colombia's capital, and Medellín considered the second city of the country due to its economic development and its population number, where the significant increase of its violence rates led to the point that the issue of security stop being the common marginal and fragmentized treatment to become a priority issue for the authorities. That's way both cities had been the place for the formulation and implementation of public policies regarding security based in more wide conceptions, that is, with actions and strategies from human security perspective, which have thrown satisfactory results. Throughout this text the context where these policies emerge, its principal characteristics, results, and challenges, will be analyse.

*Keywords:*

violence, crime, citizen's security, Colombia, Bogotá, Medellín

Alejo Vargas Velásquez

Universidad Nacional de Colombia

Viviana García Pinzón

Grupo de Investigación en Seguridad y Defensa

## Violencia urbana, seguridad ciudadana y políticas públicas: la reducción de la violencia en las ciudades de Bogotá y Medellín (Colombia) 1991-2007

### Introducción

El aumento de la violencia y la delincuencia en las ciudades latinoamericanas se ha convertido en un fenómeno que preocupa a la ciudadanía y las autoridades, razón por la cual se ha instalado como aspecto prioritario en la agenda pública tanto en el ámbito nacional como en el local.

En general, en los países de la región las respuestas a dicha problemática han privilegiado el enfoque convencional del problema de la inseguridad ciudadana por lo que el núcleo de las estrategias se ha basado en el endurecimiento de las medidas de control, las cuales privilegian la represión en desmedro de la prevención, incrementando las acciones a través de la policía y los juzgados (Arriagada y Godoy, 2001: 27). Si bien dichas medidas arrojan disminuciones en el número de ciertos delitos en

el corto plazo, no implican resultados sostenibles a mediano o largo plazo y tampoco ofrecen un tratamiento integral que aborde la multidimensionalidad de factores que están asociados a los fenómenos de violencia urbana: "La violencia delictual como fenómeno multidimensional requiere de estrategias integrales. Entender y transformar la violencia enunciando a lo meramente sintomático y a la reacción simple, para reconocerla como un hecho psicosocial, político y cultural, frente al cual las medidas aisladas sólo tienen efectos marginales" (Arriagada y Godoy, 2001: 28).

Frente a esta necesidad de entender y asumir la seguridad más allá de lo meramente militar o policial, es decir, represivo, han surgido conceptos como la seguridad ciudadana, el cual propende por una concepción de seguridad en términos más amplios, donde además de medidas de control frente a la violencia, se

incluyan medidas de prevención y rehabilitación. Sin embargo, la seguridad ciudadana no remite solamente a las estrategias para la prevención y contención del delito, este enfoque se define, de una manera amplia como la preocupación por aspectos como la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales<sup>1</sup>. De esta manera la seguridad como tema de la agenda pública deja de ser un aspecto marginal, objeto de medidas fragmentadas u ocasionales, para hacer parte de una política más amplia e integral donde se consideran aspectos, que sin ser una amenaza en sentido estricto, son factores que *potencian* las amenazas a la seguridad y la convivencia y que inciden en el aumento de la violencia urbana.

En la región hay algunas experiencias municipales de tratamiento de la violencia y la delincuencia a partir de medidas basadas en el enfoque de la seguridad ciudadana. En unos casos la experiencia remite a la puesta en marcha de programas o iniciativas que tienen como objetivo un mayor acercamiento entre la policía y las comunidades o la reducción del índice de violencia en ciertas zonas críticas del municipio, mientras que en otras, las medidas hacen parte de una política que abarca más frentes o temáticas, lo que inspira toda una serie de programas y medidas de diversa envergadura con cierta continuidad y sostenibilidad, al menos en el mediano plazo. El presente artículo analiza dos de dichas

experiencias: las de las ciudades colombianas de Bogotá y Medellín, que luego de tener altos índices de violencia y delincuencia han logrado exitosos resultados en su reducción gracias a factores de diverso orden: la puesta en marcha de políticas de seguridad desde enfoques amplios e integrales en el ámbito local, las políticas nacionales de seguridad y las tendencias nacionales en la reducción de los índices de violencia.

Además de aportar en la comprensión de la violencia urbana en América Latina y sus posibles soluciones y vislumbrar algunas de las lecciones que arrojan las políticas implementadas, lo cual es de utilidad para futuras experiencias en otras municipalidades, el análisis de este tipo de experiencias evidencia la importancia del papel de los gobiernos locales en materia de seguridad, especialmente cuando hay un liderazgo personal e institucional de cara al tema y se logran ciertos consensos que garanticen la continuidad de las medidas. Si bien, en términos generales, los gobiernos locales enfrentan importantes limitaciones por su competencia y funciones respecto al nivel nacional para el desarrollo de estrategias de control, ocurre lo contrario con la prevención. Al respecto Dammert (2007), señala que el involucramiento del gobierno local tiene el potencial de enfatizar la importancia de la prevención al constituir “el actor preventivo por excelencia, porque es el único que puede articular las medidas orientadas a mejorar la

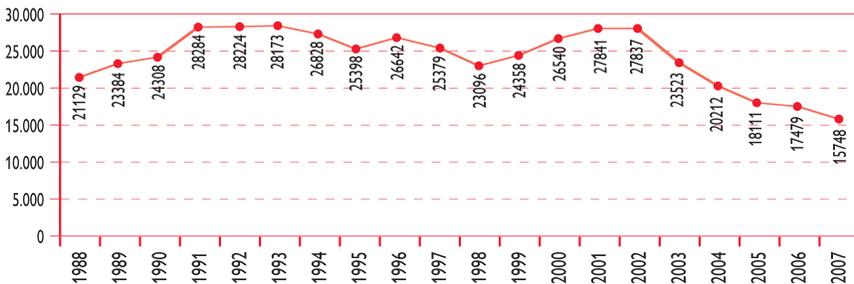
calidad de vida urbana (iluminación, espacios públicos, transporte) con aquellas directamente vinculadas a la criminalidad (prevención del consumo de drogas y alcohol y violencia doméstica, entre otros)”.  
 El artículo está compuesto por tres partes. La primera, analiza el contexto general del país y de las dos ciudades objeto de estudio, respecto a la emergencia de la violencia urbana como problemática socialmente relevante. La segunda, presenta las políticas y medidas puestas en marcha por las autoridades municipales en materia de seguridad durante los últimos quince años. En la parte final, se presentan como conclusiones, algunos de los aspectos críticos de estas experiencias y las lecciones que arrojan para la implementación de políticas públicas similares para otros municipios de la región.

## I. Violencia urbana en Colombia

A partir de los años ochenta la violencia y criminalidad en Colombia presentan un crecimiento significativo. La tasa de homicidios, que aumenta durante finales de la década de los ochenta y principios de los noventa, alcanza la cifra pico, en el año 1992, con una tasa de 79 homicidios por cada 100.000 habitantes (hpcmh), año a partir del cual se ha presentado un descenso sostenido con un incremento entre 1999 (58,6 hpcmh) y 2002 (65,8 hpcmh), para volver a presentar una gran disminución en al año 2003, con 51,5 hpcmh; es decir 23.523 homicidios respecto a 27.837 en el año 2002 (Véase gráfico 1). A pesar de la disminución, los indicadores siguen siendo alarmantes, por lo cual Colombia es considerada uno de los países más violentos en América Latina y el mundo.

Gráfico 1

Evolución de homicidios en Colombia 1988-2007



Fuente: Elaborada con base en datos de la Policía Nacional y el Ministerio de Defensa para el año 2007, en este año la cifra de homicidios que se presenta es para el periodo enero-noviembre de 2007.

Como es de esperarse, por su condición de centros urbanos y el número de población que albergan, buena parte de la cifra de los homicidios y demás delitos tienen como escenario las ciudades colombianas, “en su conjunto las tres grandes ciudades colombianas (Bogotá, Medellín y Cali) han concentrado alrededor de una tercera parte de los homicidios cometidos en el país durante la década de los noventa” (Llorente, Escobedo et al. 2002: 172).

De este modo, la violencia urbana es una seria problemática que demanda la atención de las autoridades y la ciudadanía para la puesta en marcha de medidas y políticas efectivas que den respuesta a los factores que la producen, los cuales, como en el caso de Bogotá, no siempre están relacionados con la violencia política y el narcotráfico. Si bien, los casos que analizaremos se pueden considerar *exitosos* en la medida en que han logrado la reducción en los índices de violencia, especialmente en lo relacionado con delitos de alto impacto, hay amenazas emergentes y aspectos que aún no han sido atendidos de manera apropiada por la política pública en la materia, en este sentido, la garantía de seguridad en las ciudades es un continuo desafío para las autoridades y la ciudadanía.

### **Contexto de la violencia en Bogotá y Medellín**

Bogotá y Medellín comparten la característica de ser grandes centros urbanos: Bogotá como

la capital de Colombia y Medellín considerada la segunda ciudad del país, que han crecido como producto del éxodo masivo de campesinos atraídos por la posibilidad de mejores condiciones de vida o expulsados por la violencia rural (Ceballos, 2000: 384).

Estos procesos migratorios —acelerados y desordenados— implicaron el crecimiento demográfico y físico de las ciudades y rebasaron la capacidad de las autoridades para orientarlo, por lo que durante las décadas de crecimiento de la ciudad no se encuentra, para ninguno de los dos casos, un modelo que oriente y ordene el crecimiento de la misma, su configuración como centro urbano y la formas de inclusión de sus nuevos habitantes. Es por esto, que es válido afirmar que Bogotá y Medellín constituyen un ejemplo de “metrópolis del subdesarrollo” (Ceballos, 2000: 383), con agudos problemas de pobreza, marginación y desigualdad a los que se suman problemas de inseguridad y temor.

Dichos problemas de inseguridad tienen una naturaleza diversa, en la medida en que los factores que dan origen a la violencia y delincuencia en Bogotá son distintos a los que tienen lugar en Medellín. En la primera, los análisis evidencian que si bien no ha sido ajena a la acción de los grupos armados ilegales, actores de la violencia política, y el narcotráfico, la problemática involucra otras redes de criminalidad organizada y también de delincuencia común; así mismo, los patrones

de disminución de la violencia y las políticas implementadas con este fin no están directamente correlacionados con las políticas de seguridad nacionales y tampoco con el comportamiento de los indicadores de violencia y delincuencia del país, especialmente con las cifras nacionales del segundo lustro de la década de los noventa, ya que “mientras Bogotá mantiene la tendencia a la baja desde 1994, el país, Medellín y Cali entre 1997 y 1998 volvieron a aumentar sus índices de violencia” (Acero, 2003: 32). Así, Bogotá ha mantenido una tasa de homicidios relativamente baja, respecto al nivel nacional, y mucho menor que varias de las capitales de Departamento del país (Llorente, Escobedo et al., 2000: 173). Respecto a la tendencia nacional de disminución de los homicidios en Colombia y su impacto en la reducción de la violencia en Bogotá hay un amplio debate, donde algunos estudios como los de Beltrán, Isaac y Gaitán (2000) y Dupuy y González (2005) señalan que la reducción en la tasa de homicidios en Bogotá es consecuencia de una reducción nacional, la cual, según Beltrán, Isaac y Gaitán, es producto de la mejora del sistema de justicia y policía de toda la nación, mientras que para Dupuy y González responden a un retorno a los comportamientos históricos de las tasas que se presentaron entre 1960 y 1984 tanto en la ciudad como a nivel nacional. Entre tanto los análisis de Acero (2003), Llorente y Rivas (2004), Llorente, Escobedo, Echandía y

Rubio (2000 y 2001) señalan la importancia de las políticas distritales de seguridad para la reducción de la violencia y la delincuencia. Si bien, a partir de 1992 y especialmente luego de 2003 Colombia ha presentado una ostensible reducción en el número de homicidios que han tenido cierto impacto en las cifras de las ciudades. En Bogotá se encuentra la reducción no sólo del índice de homicidios, sino también de las cifras de delitos de alto impacto y delitos menores, lo cual evidencia que más allá de una tendencia nacional hay un impacto de las políticas distritales puestas en marcha desde la mitad de los noventa que han implicado una mejoría notable en términos de seguridad y convivencia. Especialmente, cuando, como en nuestro caso, se asume una concepción *amplia* de seguridad que no se limita a la no comisión o represión del delito.

En el caso de Medellín, es claro el impacto de la urbanización del conflicto armado y el narcotráfico, de modo que los períodos de escalamiento del conflicto armado o de la ofensiva narcoterrorista coinciden con los patrones de aumento en los homicidios. De la misma manera, los descensos más pronunciados en la tasa de homicidios tienen como precisos puntos de partida los acuerdos de paz de 1990, la desarticulación del Cartel de Medellín y la muerte de Pablo Escobar, en diciembre de 1993, la Operación Orión, en la Comuna 13, en octubre del 2002, y la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara, diciembre del 2003,

ambas decisiones de los respectivos gobiernos nacionales (Giraldo, 2007: 4). Por lo tanto, a diferencia de Bogotá, en Medellín se encuentra una correlación entre indicadores y políticas de seguridad en el ámbito nacional y los resultados en el nivel local, no obstante, como veremos, esto no implica que las políticas municipales y la acción de la sociedad civil no hayan sido, y no sean, fundamentales en la mejoría en materia de seguridad.

## II. Disminución de la violencia y la delincuencia: actores, políticas y resultados

### 1. El caso de Bogotá:

#### de la cultura ciudadana a la inclusión social

Hasta mitad de la década de los ochenta el promedio de la tasa de homicidios en Bogotá es de

25 hpcmh, desde 1984 dicha tasa empieza a experimentar un crecimiento sostenido que alcanzará su punto más alto en el año 1993 cuando la tasa de homicidios que se registra es de 72 hpcmh, con un total de homicidios de 4,532 (Véase gráfica 2).

Otros indicadores, como la tasa de lesiones personales, presentan un incremento a comienzos de los noventa, de este modo en 1991 hay un pico de 130 lesiones por cada cien mil habitantes. Respecto a los delitos contra la propiedad hay un espectacular incremento entre 1990 y 1991, según datos de la Policía Nacional, se pasa de 27.457 hechos a 40.396, lo cual constituye un aumento de más del 67%. Si bien el punto más alto en materia de delitos contra la propiedad se presenta en 1997, con 53.619 hechos, a comienzos de los noventa es evidente el dramático incremento de este tipo de actividad delictiva.

Gráfico 2  
Homicidios en Bogotá 1992-2007



Así, para finales de la década de los ochenta y principios de los noventa Bogotá era considerada una ciudad *caótica e insegura*, donde cobraban escenario diversidad de violencias, desde los atentados terroristas por cuenta del narcotráfico hasta los más variados hechos del delito común. Si bien entre la ciudadanía y las autoridades aumentaba la preocupación y alarma por dicha situación, la ausencia de una política pública coherente para promover la seguridad ciudadana era clara.

A partir de 1994, Bogotá ha presentado una disminución sostenida en el número de homicidios, año a partir del cual hay un cambio de fondo en la forma de abordar el tema de la seguridad, algunas hipótesis señalan el impacto de la muerte de Pablo Escobar en 1993. A partir de 1995, la ciudad será espacio de la puesta en marcha de políticas de seguridad y convivencia donde hay un fuerte componente de fortalecimiento institucional que evidencia la importancia del papel de gobiernos locales para el desarrollo de políticas públicas exitosas en materia de violencia y delincuencia en contextos urbanos. Cabe destacar que dichas políticas no sólo han traído cambios en las dinámicas de violencia, también en los indicadores socio económicos (Llorente y Rivas, 2004: 312).

### ***Enfoques de política, programas y medidas (1995-2003)***

Desde 1995, en Bogotá hay un cambio significativo en el tratamiento de la seguridad; deja

de ser un aspecto marginal para hacer parte integral de las políticas públicas distritales. A partir de ese año en la ciudad se llevarán a cabo una serie de programas y medidas de diversa índole que contribuirán al aumento en los niveles de seguridad y convivencia. Dichas medidas están atravesadas por aspectos centrales tales como el fortalecimiento institucional, especialmente el liderazgo de las autoridades distritales en el tema, en cabeza del alcalde<sup>2</sup>; la creación de consensos que garantizan la continuidad del enfoque y de la política pública; el aumento en recursos destinados a la seguridad, la reestructuración de la gestión administrativa y las reformas policiales; los programas de prevención y la participación ciudadana; de modo que “la seguridad aparece como un tema que lejos de ser exclusivo de la policía o de requerir tratamiento meramente policial, compete a diversas instancias de la administración local y demanda el uso tanto de enfoques como iniciativas integrales” (Rivas, 2005:130).

En 1995, en el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad”, el alcalde Antanas Mockus (1995-1997) estableció la cultura ciudadana como eje transversal, y la definió, como “el conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y el reconocimiento de derechos y deberes ciudadanos” (Martín y Ceballos, 2004: 149). Se afirmaba la existencia en Bogotá y Colombia de un divorcio entre cul-

tura, ley y moral, que daba cuenta de la existencia de una violencia y alto grado de conflictividad generalizadas, por lo que, a partir del enfoque de la cultura ciudadana se buscaba modificar el comportamiento de los bogotanos introduciendo formas de regulación individual y colectiva a través de la pedagogía y la comunicación (Llorente y Rivas, 2004: 312).

Así, a lo largo de su administración, Mockus hizo uso de fundamentos pedagógicos y simbólicos para modificar el comportamiento de los ciudadanos y su percepción respecto a la violencia y la importancia de las normas de convivencia. En este sentido, se destacan iniciativas como las jornadas de vacunación contra la violencia, jornadas de resistencia civil y el uso de mimos para concienciar a los ciudadanos respecto a la importancia de respetar el espacio público.

Además del uso de estas manifestaciones simbólicas dirigidas a cambiar el imaginario del ciudadano bogotano respecto a la convivencia, enfatizando en la importancia de la vida como derecho y la importancia de su protección; a partir, del análisis epidemiológico de las muertes violentas en la ciudad se impusieron controles al porte de armas de fuego y el consumo de alcohol.

De este modo, en 1995, se imponen restricciones al porte de armas los fines de semana y días festivos, a la vez que se llevan a cabo jornadas de desarme en las dos administraciones de Mockus (1995-1997 y 2000-2003). Por

ejemplo, en la navidad de 1996 se realizó la campaña “Regalos por armas”, que contó con el apoyo de la Iglesia y la empresa privada. Durante esta campaña se realizaron tres jornadas de desarme, se adoptaron medidas de prevención como incautar armas de fuego (por haberse declarado la ciudad en espectáculo público), se aplicó la hora zanahoria (cierre de establecimientos públicos a la 1:00 a.m.), se realizaron operativos de requisa y control policial y se hicieron campañas de restricción al consumo de alcohol. Los resultados fueron contundentes. Por primera vez se presentó una reducción sustancial de los índices de homicidios totales en la ciudad durante la época navideña (26,7% menos que en 1995), y de manera particular los homicidios con armas de fuego que se redujeron en un 31,36% con respecto al diciembre anterior”. (Acerro, Hugo, 2003). Igualmente, se incrementaron los operativos de requisas por parte de la policía, los cuales arrojaron un aumento considerable en decomisos de armas de fuego, de tal forma que en 1995 fueron incautadas 6.000 armas (Llorente y Rivas, 2004).

Respecto al consumo de alcohol, se establecieron medidas como la *hora zanahoria* y la *hora optimista*. La primera, fue establecida en 1995 y consistía en el cierre de establecimientos públicos y de venta de bebidas alcohólicas a la 1:00 a.m. En el 2002, se extendió el horario hasta las 3:00 a.m. y se denominó *La hora optimista*. De la misma manera, se

implementaron programas de educación sobre el uso responsable del alcohol —con los estudiantes de últimos grados de secundaria se aplicó la Cátedra de Alcohol en los colegios de Bogotá—.

En cuanto al desarrollo institucional, el liderazgo que asume la administración local sobre la política de seguridad ciudadana se materializa en una serie de instituciones y espacios de coordinación y creación de consensos sobre las políticas en la materia. La virtud de dichos escenarios es que convocan a diferentes sectores de la administración nacional y municipal y a sectores de la sociedad civil y permiten superar la fragmentación y dispersión que tienden a caracterizar los programas de seguridad en muchos de los casos municipales, de modo tal que constituye “un factor que ha contribuido significativamente al éxito de las políticas de prevención en temas de seguridad y convivencia en Bogotá” (Martin y Ceballos, 2004; 192).

#### *Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana*

Creada en 1997 como parte de la estructura de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, la Subsecretaría para Asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana se encarga del diseño, ejecución y seguimiento de la política pública de seguridad y convivencia. Está conformada por la Dirección de Seguridad, la Dirección de Derechos Humanos y la Dirección de la Cárcel Distrital.

#### *Consejo Distrital de Seguridad*

Los Consejos de Seguridad fueron creados mediante el Decreto 2615, de 1991, son reuniones mensuales o extraordinarias presididas por el alcalde que cuentan con la asistencia de los comandantes de Policía y demás Fuerzas Armadas, organismos de justicia y de derechos humanos. El objetivo es analizar la violencia y la delincuencia y coordinar los esfuerzos institucionales de cara a las medidas que sean establecidas.

Si bien, la figura existe desde 1991, los consejos en Bogotá se empezaron a realizar de manera regular y con operatividad desde 1995.

#### *Información sobre Violencia y Delincuencia*

El tema de la información sobre Violencia y Delincuencia es sensible y complejo, en la medida en que por falta de mecanismos adecuados de información hay un desconocimiento profundo sobre las dimensiones de la violencia urbana, lo cual impide tomar decisiones al respecto y poner en marcha políticas efectivas de cara al fenómeno (Rubio, Mauricio: 1998)

En la década de los noventa fue creado en Bogotá el Observatorio de Violencia y Delincuencia, el cual fue incorporado dentro de la estructura de la Secretaría de Gobierno y fue fortalecido mediante la creación del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD). En la creación de este Sistema participaron, además de la administración de la ciudad, la Policía Metropolitana y el

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. El SUIVD genera reportes semanales y mensuales con información consolidada y, dependiendo de las circunstancias, genera información detallada, en datos y en mapas (Acero 2003; 53). El Observatorio de Violencia cuenta también con dos dependencias más: Investigación y Comunicaciones.

*Comité de Vigilancia Epidemiológica de Lesiones de Causa Externa*

Creado en 1995, el Comité se reúne de manera semanal para analizar la dinámica de la violencia y tomar medidas al respecto.

Finalmente, otro importante factor fue la Reforma Policial y los programas implementados. La Policía Nacional es una institución de carácter nacional, por lo que el gobierno municipal no tiene por función o competencia la puesta en marcha de procesos de reforma. No obstante, dentro de la dinámica generada en Bogotá a partir de la mitad de los noventa hay una mayor coordinación institucional que lleva a formas de cooperación y puesta en marcha de iniciativas conjuntas.

El primer aspecto a mencionar es el proceso de reforma policial en el ámbito nacional que se da a partir de 1993, con el objetivo de enfrentar la corrupción y desprestigio que afectaban la institución. “Dentro de este proceso de modernización y reestructuración, la institución se fijó la tarea de diagnosticar y presentar propuestas de mejoramiento con la participación

de dos comisiones: una interna integrada por representantes de todos los niveles de la organización y otra externa constituida por representantes de la rama legislativa, los gremios, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Fiscal General de la Nación y el Contralor General de la República. Estas comisiones debían realizar un estudio sobre la Policía Nacional y su proyección, con el fin de aportar al gobierno los elementos necesarios para modernizarla y actualizarla. Las recomendaciones de las citadas comisiones dieron origen a la Ley 062 del 12 de agosto de 1993, que permitió el surgimiento de una Policía renovada, con una carrera profesional, nuevos reglamentos de disciplina, ética, evaluación y clasificación, y con un organismo descentralizado responsable del bienestar y la seguridad social del personal” (Serrano, 2000: 243).

En el ámbito municipal, el gobierno de Bogotá incrementó significativamente los recursos destinados al fortalecimiento de la Policía Metropolitana de Bogotá, dicha inversión fue destinada a la renovación y ampliación del parque automotor, la modernización del sistema de comunicaciones para la recepción de llamadas ciudadanas y despacho de patrullas. Otro componente de la inversión fue la infraestructura con la reforma a los Centros de Atención Inmediata (CAI).

En este período también fue creada la Policía Comunitaria, la cual, desde un enfoque preventivo, pretende acercar la policía a la

ciudadanía y reducir el crimen. “Los miembros de la policía comunitaria en Bogotá entienden que si bien el esquema que han adoptado no implica un cambio en la meta última de servicio –reducir el crimen–, significa que se le debe prestar mayor atención a los medios alternativos o estrategias indirectas para conseguirlo” (Llorente, 2004: 74) En el marco de esta iniciativa han sido implementados los Frentes Locales de Seguridad (FSL) en 1996, los cuales promueven la participación de la ciudadanía en la prevención del delito bajo un principio de corresponsabilidad. Los Frentes “son un instrumento apropiado para fortalecer seguridad y confianza en un núcleo de casas; permite contar con un instrumento a partir del cual se crean y estimulan relaciones entre policía –en primera instancia policía comunitaria– y la comunidad, mientras que también permite alguna asociatividad entre vecinos que no existía anteriormente (Martin y Ceballos, 2004: 376). Entre 1996 y 1998 fueron creados 2.000 FSL y para 2003 eran 6.600. Otro instrumento de la Policía Comunitaria para estrechar lazos con la comunidad son las Escuelas de Seguridad Ciudadana, creadas en 1996, las cuales capacitan a la comunidad en materia de seguridad a partir de acciones preventivas. Por último, cabe señalar la capacitación brindada por el gobierno municipal a oficiales y suboficiales de la Policía Metropolitana en distintas universidades, con un total de 17.400 policías capacitados.

Enrique Peñalosa (1997-2000), Plan de Desarrollo “Por la Bogotá que queremos”, basó su modelo de políticas públicas para la ciudad argumentando la necesidad de un modelo igualitario de ciudad, con un mayor énfasis en las condiciones externas a favor de los ciudadanos, mediante la defensa del espacio público y la recuperación de entornos urbanos deteriorados, a fin de generar “espacios de orden” (Llorente y Rivas, 2004: 314). El manejo de la seguridad se caracterizó por la adopción de la *teoría de la ventana rota* y el principio de *cero tolerancia*. Respecto a la *teoría de la ventana rota*, ésta da cuenta de la importancia que fue atribuida al espacio público y sus implicaciones para los ciudadanos, su entorno y seguridad. Según dicha teoría, “si alguien rompe una ventana en un edificio y el daño no se repara rápidamente, pronto romperán otras; luego comenzarán a arrojar basura; enseguida personas dedicadas a actividades no lícitas se ubicarán allí y el lugar terminará volviéndose de alta criminalidad” (Martin y Ceballos, 2004: 159).

La administración Peñalosa dio continuidad a las políticas de Mockus y generó espacios institucionales y programas que arrojaron resultados positivos en materia de seguridad, a saber: Consejos Locales de Seguridad, creados en 2000, fueron un espacio donde las autoridades civiles y de policía de 19 de las 20 localidades que componen la ciudad se reunían para analizar la violencia y la delincuencia y coordinar acciones.

El programa *Zonas Seguras*, que tiene como objetivo garantizar la presencia de la Policía en zonas de mayor confluencia y actividad urbana. Este programa contó con la participación de la Cámara de Comercio de Bogotá, la Alcaldía Mayor y la Policía Metropolitana. “Cada zona (cuadrante) cuenta con una unidad móvil de denuncia y contravención, dos patrullas y una motocicleta (...) Luego de 7 meses de funcionamiento en las zonas en que funciona el programa se presentó una reducción del 10% en los delitos” (Martin y Ceballos, 2004: 381).

Con el objetivo de integrar a la comunidad en acciones de recuperación del orden social y físico fue creado el programa *Misión Bogotá*, el cual gira en torno a tres ideas: vigilancia comunitaria, generación de espacios de orden y programas de convivencia (Llorente y Rivas 2004; 314). A su vez, el programa constituye una oportunidad de empleo, al contratar a población proveniente de grupos vulnerables.

En su segunda administración, Antanas Mockus (2000-2003), mediante el Plan de Desarrollo “Bogotá para vivir todos del mismo lado”, continuó con el enfoque de la cultura ciudadana y la defensa del espacio público. En materia de seguridad, bajo el lema “La vida es Sagrada” y la creación de la Consejería para la Vida Sagrada mantuvo y creó programas de prevención en materia de seguridad ciudadana.

Igualmente, se destinaron recursos hacia el fortalecimiento de la investigación criminal y se integró el Comité de Política Criminal para dise-

ñar de manera interinstitucional las medidas a aplicar en la ciudad (Llorente y Rivas, 2004: 315).

Otras medidas que caracterizan esta década son el impulso a los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, mediante las Unidades de Conciliación y Mediación y las Inspecciones de Policía. Así mismo, el énfasis en las acciones preventivas contra la violencia intrafamiliar como las jornadas de vacunación contra el maltrato infantil y las comisarías de familia.

En el ciclo Mockus-Peñalosa-Mockus hay una continuidad en materia de política pública de seguridad, donde a partir de la cultura ciudadana, la prevención del delito y la defensa del espacio público fueron configuradas medidas y programas que permitieron la reducción en los índices de violencia y delincuencia en la ciudad. No obstante, dicha reducción en las cifras no puede llevar al desconocimiento de problemáticas que persisten y que dan cuenta del número de homicidios que continúan y que están relacionadas con la existencia de estructuras criminales en la ciudad (Llorente, Escobedo, Et. Al. 2000).

#### ***Cambio de diagnóstico y política (2004-2007)***

A partir de la elección de Luis Eduardo Garzón, como alcalde de Bogotá para el período 2004-2007, hay expectativa respecto al tratamiento del tema de la seguridad y la política pública en este sentido, en buena medida explicado por el origen político de izquierda de Garzón. En este

sentido, hay un cambio en el diagnóstico de la seguridad, donde se deja de lado el marcado énfasis en la cultura ciudadana y donde sobresalen dos aspectos:

- Visión de la violencia como fenómeno multicausal que demanda atención integral y donde aspectos como la pobreza y la desigualdad cobran importancia capital. Por lo que en el discurso se enfatiza en la inclusión social como requisito básico de la seguridad integral, definida como el goce pleno de las libertades individuales y colectivas (Alcaldía Mayor de Bogotá 2007).
- Importancia del impacto del conflicto en la ciudad, el cual se refleja en las acciones de los actores armados, pero también en la seria crisis humanitaria, en la que el número de desplazados por la violencia que llega diariamente a la ciudad es el hecho más evidente y preocupante.

A partir de estos supuestos, la Administración de Lucho Garzón enfatiza en el modelo de seguridad acciones de participación ciudadana, políticas sociales, asistencia a víctimas de la violencia y fortalecimiento de las medidas de seguridad en el ámbito de las localidades de la ciudad. (Cárdenas, 2005: 2-3). En los últimos años se ha impulsado una política integral de Derechos Humanos con programas de educación con ciudadanos,

policía y funcionarios. Así mismo, se han fortalecido las acciones de atención a la población vulnerable.

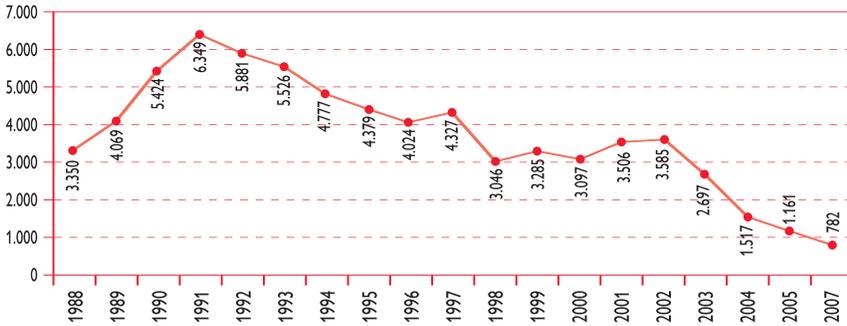
Cabe señalar que el cambio en el énfasis y enfoque de la política no implicó una ruptura con las medidas establecidas a partir de 1995, de modo que continuaron los programas de desarme y resolución alternativa de conflictos.

Los resultados arrojados en materia de seguridad en los últimos años muestran una reducción en materia de muertes violentas. En 2003 hubo 2.488 y en 2007 2.059, —hubo un aumento respecto a 2006 cuando fueron 1.960 las muertes violentas—. La tasa de homicidios presenta una reducción de 5,5% en el período, de 23,4 hpcmh en 2003 se redujo a 17,9 hpcmh en 2007.

No obstante, delitos como el hurto a personas han aumentado, de 6.134 en 2003 a 10.137 en 2007 y otros como lesiones comunes y el hurto a residencias mantienen una tendencia estable, sin mayores disminuciones.

De este modo, Bogotá ha mejorado sus índices de violencia en los últimos 15 años, no obstante persisten serios retos y problemáticas convencionales y emergentes que afectan la seguridad ciudadana. Las autoridades no deben caer en el riesgo de centrar su atención tan sólo en la reducción de la tasa de homicidios, sino que deben considerar los aspectos que contribuyen en el incremento de los demás delitos a partir de una visión de la seguridad amplia y multicausal de la violencia.

Gráfico 3  
Homicidios en Medellín 1988-2006



**Medellín: acciones y avatares en un contexto de conflicto armado urbano**

En el año 2002, el artículo de un periódico local se titulaba “Violencia en Medellín equivale a borrar del mapa un municipio”<sup>3</sup>, el texto en cuestión señalaba la caracterización de Medellín como la ciudad *campeona mundial en violencia*.

Dicho artículo refleja fielmente la imagen que tanto los pobladores como los colombianos en general, tenían de Medellín, ciudad afectada por las más diversas formas de violencia, organizada y difusa. Desde finales de la década de los ochenta, la tasa de homicidios ha estado por encima del promedio nacional, alcanzando su nivel más alto en 1992 con 355,4 hpcmh. A partir del año 2002, esta tasa ha tenido un descenso importante; que en el 2006 registró la cifra de 33,79 hpcmh. Estas cifras evidencian la reducción significativa de la violencia en Medellín, la cual se explica tanto por

las políticas nacionales de seguridad como por las medidas implementadas por el gobierno local. “En el período 2002-2005 la acción articulada e integral del Estado central y local, permitió el desescalamiento del conflicto armado urbano y la profunda mejoría en los indicadores de seguridad y violencia homicida” (Giraldo, 2007: 1).

**Violencia en Medellín: actores y dinámicas**

Medellín experimentó un proceso de apaciguamiento y retiro del Estado que dio lugar a la aparición de órdenes facticos paralelos a lo estatal, en cabeza de actores armados irregulares, bandas y pandillas, todo esto en el marco del conflicto armado y el narcotráfico.

En el decenio de los ochenta confluyen el auge del narcotráfico con la creciente urbanización del conflicto y la crisis de la industria textil, corazón de la economía de la ciudad, lo cual genera una grave crisis de desempleo, estos

factores explican el dramático incremento de la violencia y la delincuencia. Posteriormente, la desarticulación del Cartel de Medellín a partir de la muerte de Pablo Escobar en 1993, no implica el cambio en la situación de violencia, en la medida en que el Estado no hace presencia efectiva en la ciudad y no retoma el monopolio de la fuerza.

La del ochenta será entonces una década “en la cual se perfilan muy diversas formas de violencia, expresadas en grupos de justicia privada, bandas del crimen organizado, el sicariato, las milicias populares, la violencia contra la propiedad y desde la propiedad, que hace pensar a muchos sectores, no solamente en la existencia de una generación sin futuro, sino la de una ciudad sin futuro” (Granda y Ramírez, 1).

A lo largo de los noventa, la ciudad se perfiló como un escenario de confrontación política armada entre guerrillas y paramilitares, de modo tal “que se difuminan las fronteras entre organizaciones criminales vinculadas a la economía ilegal, grupos armados de orden societal en los barrios y unidades jerarquizadas de guerrillas y autodefensas” (Giraldo, 2007: 8).

Entre el año 2000 y 2002, la disputa por la hegemonía entre los paramilitares y la guerrilla se agudiza, de modo tal que el 81% de los homicidios y 70% de los secuestros ocurridos en el 2002 en el Departamento de Antioquia, habían tenido como escenario a Medellín, capital de dicho Departamento, de manera que a

pesar de ser un centro urbano la ciudad experimentó dinámicas de guerra propias de escenarios rurales (Giraldo, 2007: 4).

### ***Políticas nacionales y municipales***

Como se mencionó anteriormente, a diferencia de Bogotá, en el caso de Medellín hay una correlación directa entre las medidas del ámbito nacional y el impacto en la disminución de violencia. A dichas medidas se suman la política pública puesta en marcha por las autoridades municipales y la participación cada vez más activa de la sociedad civil.

A partir de la década de los noventa, el tema de la violencia en Medellín comienza a ser observado con preocupación tanto por la comunidad nacional como internacional. Por ello se crea la Consejería Presidencial para Medellín, programa de orden nacional, que tenía por objetivo el acercamiento del Estado a las comunidades.

En 1993, durante la alcaldía de Luis Alfredo Ramos fue creada la Oficina de Paz y Convivencia, la cual fue una entidad asesora adjunta a la Alcaldía que tenía como objeto facilitar la convivencia, los diálogos y las negociaciones con bandas barriales y con las milicias que actuaban en la ciudad”. A partir de 1994, con el establecimiento del proceso de negociación con las milicias se encargó de apoyar los diálogos y las negociaciones.

Esta oficina también comenzó un proceso de intervención en las zonas más conflictivas de la

ciudad, incluyendo las cárceles. Posteriormente, esta dependencia pasó a estar adscrita a la Secretaría de Gobierno. Aunque su creación trató de darle un impulso a una mayor centralidad en el tema y una mayor coordinación la acción de la Oficina quedo empañada por su carácter marginal (Angarita, 2007: 15).

En general para este período la política municipal para el tratamiento de la problemática de la violencia se estructuró a partir de pactos con los actores locales del conflicto armado: 57 pactos de no agresión con bandas o milicias en 71 barrios; y, 28 mesas barriales. Estas medidas no fueron efectivas, ya que en el período de 1992 a 1998 sólo hubo una reducción del 9% en la tasa de homicidios.

Será a partir de 2002, con las medidas en el marco de la Política de Seguridad Democrática y el proceso de negociación y desmovilización de los grupos paramilitares cuando comenzará una reducción significativa en los índices de violencia en la ciudad.

La primera acción en este sentido, fue la Operación Orión, la cual fue una operación conjunta de las fuerzas del Estado: Policía, Ejército, Fuerza Aérea, DAS y Fiscalía General de la Nación, en la Comuna 13, entre el 16 y 18 de octubre de 2002. La Comuna 13 fue conocida por ser una de las zonas más violentas de Medellín, territorio de dominio guerrillero.

La otra acción significativa en el descenso de la violencia en Medellín fue la desmovilización de 874 miembros del Bloque Cacique

Nutibara de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), el 25 de diciembre de 2003. "Se puede afirmar que la disminución del número de grupos armados inciden en el proceso global de disminución de la tasa de homicidios de la ciudad para el período 2003-2005. En los tres años considerados el total de miembros de grupos armados desciende de 7.000 a 4.150, mientras la tasa anual de homicidios lo hace de 98,66 hpcmh en 2003 a 37,39 hpcmh en el 2005" (Giraldo 2007; 12).

En el ámbito municipal, durante la alcaldía de Sergio Fajardo será implementada una política de seguridad inspirada en el modelo de Bogotá y que retoma aspectos como la cultura ciudadana y la promoción de medidas preventivas.

En el plan de Desarrollo "Medellín, un compromiso de toda la ciudadanía 2004-2007", la seguridad y convivencia constituyen uno de los ejes principales de la línea del programa de gobierno llamada "Medellín gobernable y participativa". En el diagnóstico de las problemáticas de la ciudad la violencia es señalada como una de las más serias por lo que se proponen programas de prevención de la violencia, manejo del espacio público para la convivencia, transformación y modernización de organismos de seguridad y justicia, atención a la población carcelaria infractora y teniendo en cuenta el serio impacto del conflicto armado en la ciudad, un programa de paz y reconciliación que estimula los procesos de desmoviliza-

ción de miembros de grupos armados ilegales y su reincorporación a la sociedad. Es importante señalar que el eje de seguridad y convivencia hace parte de una línea del programa de gobierno que incluye además la cultura ciudadana, la participación ciudadana y la transparencia y desarrollo institucional.

Se destacan programas como Jóvenes con Futuro, Metrojuventud, Observatorio de la Juventud, Programa Víctimas del Conflicto Armado y Red de Prevención de la Agresión. En general, el conjunto de programas y medidas puestas en marcha han arrojado satisfactorios resultados en la reducción de delitos que más alarman a la ciudadanía, como los homicidios, el robo de automotores y en general, delitos de alto impacto. No obstante, preocupan aspectos como las quejas por violación de derechos humanos por parte de los desmovilizados de los grupos armados, el incremento en las cifras de violencia sexual, las cuales han presentado un aumento en los últimos cuatro años alcanzando el mayor número en el 2006; la violencia intrafamiliar y la crisis humanitaria por cuenta del desplazamiento forzado.

## Algunas conclusiones

Los casos de Bogotá y Medellín ilustran la positiva experiencia del involucramiento activo de las autoridades municipales a partir de enfoques amplios de política de seguridad y convi-

vencia donde se considere la importancia del aspecto preventivo de la seguridad. Los resultados en las dos ciudades evidencian la reducción en los índices de violencia y delincuencia, a pesar del impacto de la dinámica de la violencia en el ámbito nacional, por cuenta del conflicto armado. Debe destacarse en el caso de Bogotá, la continuidad en las políticas públicas de seguridad ciudadana.

No obstante, persisten problemáticas de vieja data y desafíos por cuenta de nuevos actores que influyen en el aumento de la violencia. En este sentido cabe destacar el impacto de las condiciones socioeconómicas, especialmente la desigualdad, y las formas emergentes de delincuencia surgidas a partir de la existencia de economías de mercado abiertas y globalmente relacionadas. Frente a este contexto es imperativa la promoción de políticas de seguridad integrales que garanticen medidas contra el delito, pero también las condiciones de vida digna para los ciudadanos.

## Referencias bibliográficas

- ACERO, Hugo (2003). *Violencia y delincuencia en contextos urbanos*. Alcaldía Mayor de Bogotá, Bogotá. 119 p.
- Alcaldía de Medellín, Plan de Desarrollo: *Medellín, compromiso de toda la ciudadanía*, Medellín, 2004.
- ANGARITA, Pablo (2007). “Convivencia, participación y democracia en el Medellín rural, metropolitano y urbano”, Mesa sobre *Convivencia, participación ciudadana y democracia*, 4º Congreso de ciudad, Medellín, Octubre 1 y 2 de 2007.
- ARRIAGADA, Irma (2001). *Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina*. Ponencia presentada a LASA 2001 XXIII International Congress Session LAW 12, Washington 6-8 Septiembre 2001.
- ARRIAGADA Irma y GODOY, Laura (2001). *Seguridad y Violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa*, Santiago de Chile, 55 p.
- CÁRDENAS, Miguel (2005). *Política de Seguridad Ciudadana en Bogotá*. Documento de trabajo, FESCOL, 4 p.
- CASAS Dupuy, Pablo y GONZÁLEZ, Paola. (2005) *Políticas de Seguridad y reducción del homicidio en Bogotá: mito y realidad*, Fundación Seguridad y Democracia. Disponible en línea: <http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD%20Libro%20Seguridad%20Urbana%20y%20Polic%C3%ADa%20en%20Colombia%2020Cap%204%20Pablo%20Casas.pdf>
- CEBALLOS, Ramiro (2000) “Violencia reciente en Medellín: una mirada a los actores” en *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos*, Tomo 29, Número 3, Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia, Lima, Perú, 381-401.
- DAMMERT, Lucía (2007) “Seguridad Pública en América Latina ¿Qué pueden hacer los gobiernos locales?” En *Revista Nueva Sociedad* 212, Noviembre–Diciembre 2007.
- GIRALDO, Jorge (2007). “Conflicto Armado y Violencia Homicida. El caso de Medellín”. Disponible en línea: <http://www.banrep.gov.co/documentos/conferencias/medellin/2007/Confl-urb-hom.pdf>.
- GRANDA, Ramírez y RAMÍREZ, Iván. “Contexto general de la violencia en Medellín”. Disponible en línea: [http://www.comfama.com/contenidos/servicios/venezuela/Nuestros%20Cl%20y%20sus%20servicios/Documentos%20para%20j%C3%B3venes/Link%20CONTEXTO\\_GRAL\\_violencia.pdf](http://www.comfama.com/contenidos/servicios/venezuela/Nuestros%20Cl%20y%20sus%20servicios/Documentos%20para%20j%C3%B3venes/Link%20CONTEXTO_GRAL_violencia.pdf).
- LLORENTE, M. V., R. ESCOBEDO, Et Al. (2001). *Violencia Homicida en Bogotá: Más que intolerancia*. Bogotá, CEDE Universidad de Los Andes.
- LLORENTE, M.V., R. ESCOBEDO, C. ECHANDÍA C. y RUBIO, M. (2002) “Violencia Homicida y Estructuras Criminales en Bogotá en *Sociologías*, Año 4, Número 8, Porto Alegre, 172-205 p.
- LLORENTE, María Victoria y RIVAS, Angela. (2004). “La Caída del Crimen en Bogotá: Una década de Políticas de Seguridad Ciudadana” En *Seguridad Ciudadana: Experiencias y Desafíos*.
- DAMERT, L. y PAULSE, G. Valparaiso, Red-URBAL: 311-341. Disponible en línea: [http://www.urbalvalparaiso.cl/p4\\_urbalred14/site/arctic/20031119/pags/libro.html](http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/arctic/20031119/pags/libro.html).
- LLORENTE, María Victoria (2004). “La experiencia de Bogotá: contexto y balance” En *Calles más seguras. Estudios de policía comunitaria en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Pp. 65-106.
- MARTIN, Gerard y CEBALLOS, Miguel. (2004). Bogotá: *Anatomía de una transformación*, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 722 p.
- RIVAS, Ángela (2005) “Una década de políticas de seguridad ciudadana en Colombia” En *Seguridad Urbana y Policía en Colombia*, Bogotá, Fundación Seguridad y Democracia, Pp. 81-166. Disponible en línea:

<http://www.seguridadydemocracia.org/docs/pdf/seguridadUrbana/FSD%20Libro%20Seguridad%20Urbana%20y%20Polic%3a%20en%20Colombia%20Cap%202%20Angela%20Rivas.pdf>.

RUBIO, Mauricio (1998). "Crimen con Misterio. La calidad de la información sobre criminalidad y violencia en Colombia" en *Coyuntura Social* 18, Mayo de 1998, Fedesarrollo.

SERRANO, Rosso José (200) "La reforma de la Policía en Colombia, en el marco de la convivencia y la seguridad ciudadana" en *Convivencia y seguridad: un reto a la gobernabilidad*, El Salvador, pp. 239-253.

## Notas

- <sup>1</sup> Para una discusión más amplia sobre la seguridad ciudadana y otros términos como seguridad pública y violencia urbana véase: Arriagada, Irma y Laura Godoy (2001) y Rivas, Ángela (2005).
- <sup>2</sup> “Es importante señalar que el liderazgo ejercido desde la primera administración de Mockus por el alcalde en los asuntos de seguridad de la ciudad, se enmarca dentro de un proceso nacional que se inicia a principios de los noventa, en el cual se redefine el papel de los civiles en el manejo de los temas de seguridad y se realizan cambios institucionales y normativos concordantes”. Llorente, María Victoria y Ángela 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, Pp. 313.
- <sup>3</sup> Periódico *El Colombiano*. 6 de mayo de 2002, pp. 10A.