

Respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: una visión desde lo público¹

Manuel Salazar²
Manuel Fernando Castro²

I. Introducción

En Colombia la criminalidad y la violencia han venido creciendo de manera importante desde principios de los años 70's. Un estudio reciente sugiere que, aparte de los reconocidos conflictos políticos, la violencia en Colombia es, de acuerdo con las estadísticas disponibles, una de las más altas en el mundo (Gaitán, 1995). Debido a sus alcances y duración, Colombia representa un caso atípico que no sólo ha retado las explicaciones tradicionales, pues el fenómeno ha asumido considerables y muy particulares proporciones, sino que como tal ha merecido la atención de académicos nacionales e internacionales, los cuales han producido una extensa literatura en relación con sus principales causas y efectos en el país. Sin embargo, la investigación académica, e incluso el tratamiento institucional del tema,

se ha concentrado notablemente en los problemas tradicionales asociados con la violencia política, tales como el surgimiento y prevalencia de la guerra de guerrillas o de grupos organizados al margen de la ley relacionados con el tráfico de drogas o con actividades de justicia privada y "paramilitares". Consecuentemente, esta preocupación ha tendido a subestimar otras categorías de la violencia, como la urbana, que en sus dimensiones familiar o inter-personal, por ejemplo, ha evidenciado un dramático crecimiento en las últimas décadas.

En este trabajo el interés se concentra en esas expresiones de violencia asociadas con el contexto de conflicto urbano, las cuales debido a su grado e importancia han comenzado a llamar la atención del gobierno y los académicos. El punto de partida es que la violencia urbana no

¹ Trabajo preparado para la conferencia "Violence in Latin America: Policy Implications from Studies on the Attitudes and Costs of Violence", Universidad de Harvard, Cambridge-MA, Febrero 19-20, 1998.

² Jefe y Asesor, respectivamente, de la Unidad de Planeación Regional y Urbana del Departamento Nacional de Planeación. Las opiniones expresadas en este artículo son responsabilidad de los autores y no comprometen al Departamento Nacional de Planeación. Los autores agradecen la valiosa asistencia de Martha Badel en el manejo de las estadísticas y en la elaboración de los gráficos.

es un problema nuevo para los colombianos, sino que por el contrario ha estado en el centro de la dinámica de la violencia en el país por un largo período de tiempo. Más recientemente, sin embargo, nuevas explicaciones del fenómeno en las ciudades han planteado, desde otra mirada, diferentes escenarios de conflicto y condiciones de riesgo que, como un todo, determinan unos niveles de violencia que resultan extremadamente costosos para la economía y la sociedad³. En efecto, la exagerada tasa de homicidios (70 por cada 100 mil habitantes, casi cuatro veces el promedio Latinoamericano, OPS, 1997) no parece compatible con el desarrollo económico y social del país dentro del subcontinente.

En ese contexto, el objetivo de este documento es presentar el tipo de acciones que se vienen adelantando para prevenir y controlar la violencia urbana, las cuales son una respuesta a una serie de factores y escenarios entrelazados que se cree están en la raíz del problema. En la sección 1 se describe con algunas cifras la situación de violencia en el país y, especialmente, en las zonas urbanas. La sección 2 presenta algunas estimaciones hechas por el DNP sobre el posible costo social y económico que nuestra violencia puede significar. La sección 3 introduce algunas respuestas de los gobiernos local y nacional a esta situación, la cual se convertirá en la base para la formulación de iniciativas más integrales. En la parte 4 se presenta, de manera general, el programa de "Convivencia y Seguridad Ciudadana", preparado por el Gobierno Nacional y

el BID, el cual pretende integrar y fortalecer políticas en esta materia a diferentes niveles. Finalmente, la sección 5 ofrece una conclusión general.

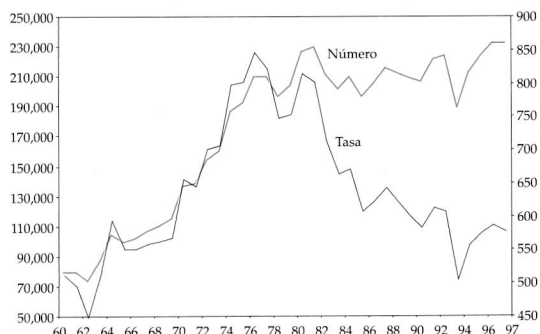
II. Dimensión de la violencia

No cabe duda que la violencia y la inseguridad son prioridades de la agenda política colombiana. El fenómeno de la violencia en sus diferentes formas: criminalidad rural o urbana, guerra de guerrillas, paramilitarismo, delincuencia organizada, etc., ha crecido de manera desproporcionada y compleja en las últimas décadas. Hacia mediados de los 70's la tasa de criminalidad en general ya era peligrosamente alta (850/100000 habitantes), aunque comenzó a declinar debido a un mayor crecimiento poblacional. Sin embargo, con algunas oscilaciones, anualmente el número de crímenes se mantuvo por encima de los 200.000, y al finalizar 1996 la tasa total disminuyó a un nivel levemente inferior a los 600 delitos pcch (Gráfico 1).

En términos absolutos, en Colombia se producen más de 26.000 homicidios y 30.000 lesiones personales por año, lo cual, en el primer caso, representó una tasa de 70 pcch en 1997. Nótese que históricamente, después del período de más agudo conflicto partidista, conocido como 'la violencia' y del posterior lapso de gobiernos militares, el nivel de homicidios experimentó una caída vertiginosa durante el Frente Nacional. La violencia de ese entonces, de naturaleza pre-

³ Estas explicaciones se basan en un enfoque epidemiológico que enfatiza en la salud pública como aproximación a la violencia. Desde un punto de vista práctico, este enfoque posee varias ventajas para afrontar el problema: i) concentra su atención en la vida humana, ii) es totalmente empírico y por tanto realista, iii) es neutral desde el punto de vista ideológico y político, pues proviene de una disciplina científica, y iv) esta fundamentalmente orientado a buscar e identificar soluciones.

Gráfico 1
DELITOS TOTALES
 (Número y tasa por 100.000 habitantes)



Fuente: DNP-Umacro. Trujillo y Badel 1997.

dominantemente rural, disminuyó de manera notable, acorde con los objetivos que dicho pacto político se planteó, a saber: terminar con el conflicto partidista y devolverle la institucionalidad civil al país. Hacia finales del Frente Nacional, el crecimiento acelerado, de alguna manera súbito, de las principales zonas urbanas del país, producto de los procesos migratorios del campo a la ciudad y de los procesos de urbanización y modernización en curso, con sus consecuencias espaciales y socio-culturales, se configura un cambio de tendencia en este indicador. Estos procesos, sirven de marco a una dinámica de violencia de perfil ahora predominantemente urbano, cuyo crecimiento en números absolutos es impresionante pues hacia principios de los noventa supera al conjunto de los períodos de la violencia y de gobierno militar (Gráfico 2).

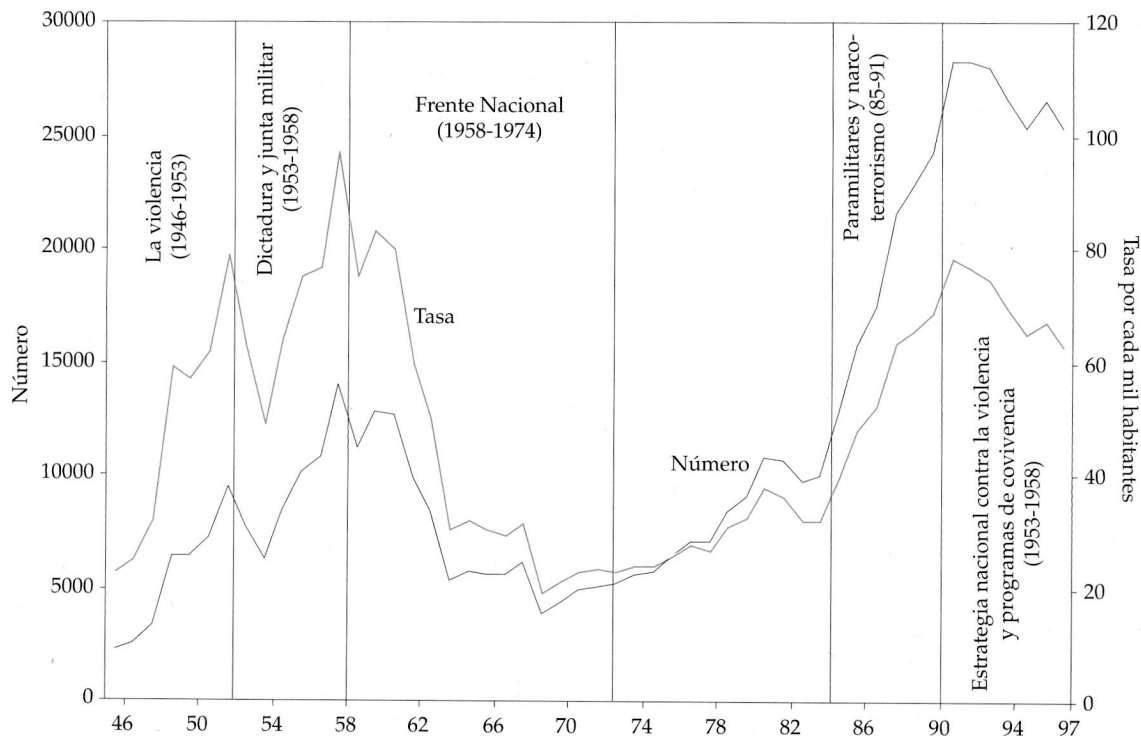
Se observa que desde los años setentas el nivel de homicidios comienza a crecer nuevamente, período en que se duplicó. Sin embargo, es durante los ochentas, y especialmente después de 1985, cuando su crecimiento se desborda, sin

duda como resultado del recrudecimiento del narcoterrorismo y de la violencia asociada con el tráfico de drogas como factor primordial, si bien no exclusivo. Solo después de 1991, cuando alcanzó 80 pcch, la tasa de homicidios empieza a disminuir levemente hasta su nivel actual. Una hipótesis plausible es que éste resultado se encuentra asociado a la iniciación de estrategias y programas integrales de lucha contra la violencia (Gráfico 2).

Del total de delitos, cerca de 230.000 en 1997, más del 85% (200.000) fueron delitos violentos. Estos delitos, que se mantuvieron en un nivel alto durante los ochentas (alrededor de 150.000 anual), crecen de manera importante entre 1993 y 1997. De hecho, la tendencia creciente de los delitos totales a partir del primer año parece estar prácticamente determinada por la evolución de este tipo de crímenes. Una hipótesis plausible sugiere que en los últimos años se presenta una mayor letalidad del delito, es decir, una recomposición hacia una delincuencia más violenta, toda vez que el delito no violento disminuye durante el mismo periodo (Guzmán, 1997) (Gráfico 3).

Por tipos de delito, Rubio (1997) encuentra un cierto efecto compensatorio entre los delitos contra la vida y la integridad personal (homicidios, lesiones personales, abuso sexual, entre otros) que representaron en promedio 44% del total entre 1990 y 1997, (90.000 por año), y los delitos contra la propiedad (robos, atracos, asaltos armados, etc.) que constituyeron un 52%. De acuerdo con esta tesis, el nivel total del delito estaría más asociado a la evolución del delito económico, el cual sugiere ser bastante uniforme entre ciudades, mientras que el delito violento varía de manera significativa entre las ciudades, mereciendo explicaciones particularizadas

Gráfico 2
HOMICIDIOS
 (Número y tasa por 100.000 habitantes 1946-1997)



Fuente: DNP (Umacro-UDS).

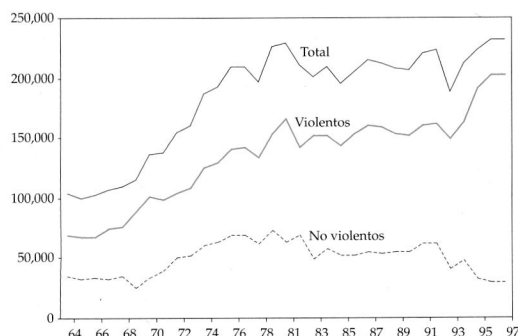
(Rubio, 1997). Sin embargo, independientemente de estas relaciones, cabe resaltar que los delitos violentos y económicos son los que en la práctica producen un mayor impacto social, "capital social negativo", que afecta en mayor medida los procesos de toma de decisiones individuales y

colectivos, así como las actividades productivas. Si se tiene en cuenta que por muchos factores la población tiende a no denunciar cierto tipo de delitos⁴, es probable que su efecto en la sociedad colombiana, aunque alto, se encuentre subestimado⁵.

⁴ Tales como los delitos sexuales, atracos callejeros e incluso algunos robos en propiedad privada.

⁵ Las encuestas domiciliarias, por ejemplo, revelan niveles de violencia intrafamiliar muy superiores a los de las estadísticas oficiales, que de por sí son altas, mientras que en las percepciones de los ciudadanos el tema de la inseguridad urbana aparece frecuentemente como uno de los principales problemas para la población. Algunos ejemplos que revelan la magnitud de la criminalidad real se encuentran en Rubio, 1996.

Gráfico 3
DELITOS VIOLENTOS Vs. NO VIOLENTOS
Y TOTAL (Número)

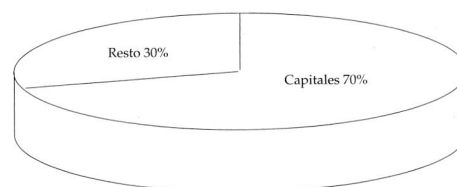


Fuente: INML, Policía Nacional y cálculo autores.

De acuerdo con algunos estudios, son las ciudades las que concentran una mayor proporción de la criminalidad y la violencia debido, en general, a factores como: pobreza, migraciones, segregación espacial, caos y desorganización, sobre población, entre otros (Ramírez, 1997; Camacho y Guzman, 1990; Camacho, 1997; Rubio, 1997). Sin duda, esta hipótesis se comprueba fácilmente al revisar las estadísticas más representativas. De los 26.000 homicidios que ocurren anualmente, dos terceras partes se concentran en las zonas urbanas, y en algunas ciudades como Medellín y Cali, por ejemplo, las tasas exceden ampliamente los promedios nacionales (Gráficos 4 y 5).

En el ámbito internacional, las estadísticas más recientes revelan que Colombia estaría ubicada en tercer lugar entre los países más violentos del mundo, con una tasa de homicidios que es cuatro veces el promedio Latinoamericano, diez y seis veces el de Europa, y sesenta veces el de Asia. Excluyendo los países que se encuentran en guerras civiles reconocidas, la violencia

Gráfico 4
VIOLENCIA URBANA Y RURAL
(Distribución de costos)

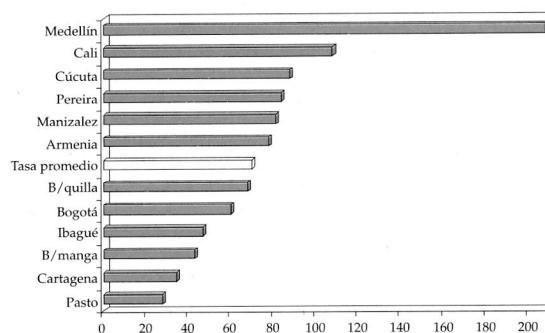


Fuente: DNP-Umacro. Trujillo y Badel 1997.

homicida en Colombia es solamente superada por El Salvador y Guatemala (OPS, 1997). Sin embargo, llama la atención el hecho de que en estos países, de acuerdo con los especialistas, este resultado está asociado a los efectos de rezago de una reciente guerra civil en el primer caso, y unas mucho más difíciles condiciones sociales y económicas en el segundo (Gráfico 6).

Debido a que ninguna de estas características está presente de manera pronunciada en el caso de Colombia, o al menos no abiertamente, el país es por tanto atípico cuando se trata de en-

Gráfico 5
TASA DE HOMICIDIOS
(Ciudades capitales)

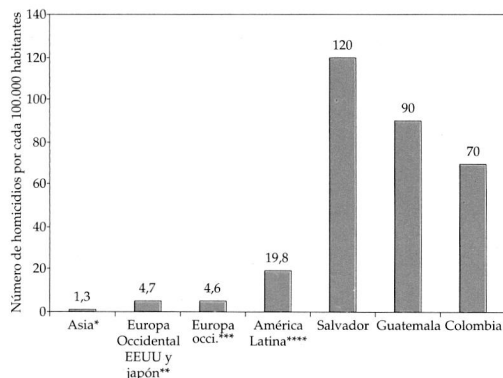


Fuente: Medicina Legal-DNP.

Gráfico 6

TASA DE HOMICIDIOS

(Comparación internacional, promedio 1986-1996)



Notas: * 12 países, ** 14 países, *** Antigua Rusia, Bulgaria, Polonia y antigua Checoslovaquia, **** 12 países.
Fuente: Policía Nacional, OPS, Naciones Unidas.

contrarle explicaciones al fenómeno de la violencia. Quizás por ello, el grado de preocupación y consciencia a cerca del problema parece estar creciendo en mayor medida en Colombia que en cualquier otro país de América Latina. En efecto, un sondeo reciente en los países del subcontinente revela que en una alta proporción, 31%, los colombianos consideran a la violencia como su principal problema social, mientras que en los otros países este porcentaje no supera el 6% (Latinobarometro, 1997).

III. Los costos de la violencia

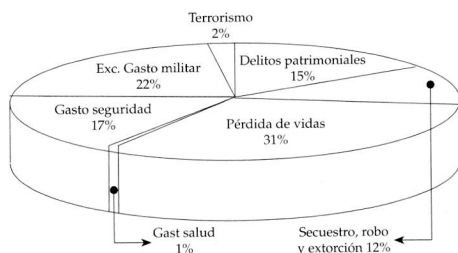
Aunque el impacto de la violencia tiende a ser medido en términos de homicidios, es claro que la criminalidad como un todo constituye uno de los mayores obstáculos al desarrollo económico

y social. En Colombia, aún cuando el problema ha prevalecido por varias décadas, sólo recientemente ha surgido una mayor preocupación por el análisis de su impacto económico. Estimaciones recientes del Departamento Nacional de Planeación sugieren que en términos brutos el costo de la violencia alcanzó, en promedio, un 4,3% del PIB por año entre 1991 y 1997 (Trujillo y Badel, 1997). Entre otros este costo incluye: a) las pérdidas humanas y de capital relativas al valor de las víctimas del homicidio (1,3% del PIB), b) las transferencias ilegales de bienes y recursos debidas a las acciones criminales⁶ (más de 1,15% del PIB), c) los excesos en el gasto militar y en servicios de seguridad privada que en otras condiciones no serían necesarios (1,63% del PIB), y d) el costo de los servicios de salud y asistencia médica, así como la atención psicológica o la rehabilitación física de las víctimas (0,3% del PIB). La distribución porcentual de estos costos de acuerdo con su importancia se ilustra en el Gráfico 7.

Este mismo estudio permite concluir que aunque el conflicto tradicional (guerrillas, narcotráfico y paramilitares) ha tenido un mayor impacto informativo al nivel internacional, el efecto de la violencia urbana (delincuencia, violencia familiar, cotidiana, etc.) parecería ser más importante desde el punto de vista de sus costos totales para la economía. Entre 1991 y 1996 en términos brutos representaron un valor total cercano a los US\$ 12,2 billones, que equivalen a un promedio de 2,7% del PIB por año. Mientras que el conflicto rural representa alrededor de US\$ 6,7 billones, 1,5% del PIB en promedio para el mismo periodo (Trujillo y Badel, 1997) (Gráfico 8).

⁶ Por ejemplo, recursos que debido a móviles criminales son desviados de actividades productivas hacia otros propósitos, cuyo costo de oportunidad es necesario estimar.

Gráfico 7
COSTOS BRUTOS DE LA VIOLENCIA Y LA
CRIMINALIDAD (1991-1996)



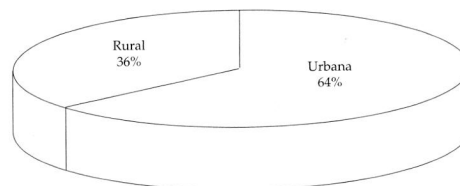
Fuente: DNP-Umacro. Trujillo y Badel 1997.

Ahora bien, descontando el valor del efecto distributivo (el monto de recursos que se movilizan de actores legales a ilegales), el costo total de la criminalidad y la violencia entre 1991 y 1996 fue de US\$ 13.7 billones, equivalentes a un 3.1% del PIB en promedio por año. Cabe señalar sin embargo, que estas mediciones deben ser consideradas con cuidado puesto que debido a las dificultades propias de este tipo de mediciones, sería bastante razonable esperar que dicho costo se encuentre subestimado. En efecto, diferentes costos sociales de impacto económico considerable, tales como la pérdida del monopolio de la fuerza por parte del Estado, la pérdida de confianza en el sistema de justicia, el impacto demográfico, los desplazamientos poblacionales o el incremento en los costos de transacción y oportunidad de la economía suelen resultar ignorados.

IV. Acciones del Estado para promover la paz y la seguridad en las zonas urbanas

Durante los últimos cinco años, por su dimensión, la violencia urbana comenzó a despertar

Gráfico 8
VIOLENCIA URBANA Y RURAL
(Distribución de costos)



Fuente: DNP-Umacro. Trujillo y Badel 1997.

una mayor atención en los gobiernos nacional y locales. Esto provocó un mayor interés en estudiar el tema y consecuentemente el desarrollo de diferentes políticas orientadas hacia su prevención y control.

La necesidad de encontrar soluciones prácticas a un problema de proporciones extremas se benefició de manera importante de algunos análisis con alto contenido aplicado (como enfoques de salud pública o las teorías de control social y comunitario). Algunos de estos análisis sostienen que entre los factores que más afectan negativamente la seguridad y la convivencia en las ciudades están: i) la aparente pérdida de los valores y patrones de comportamiento y orden social tradicionales de la sociedad colombiana (Melo, 1995), ii) el alto y episódico consumo de bebidas alcohólicas (Londoño, 1996), iii) el fácil acceso a las armas de fuego, iv) la impunidad, v) la baja credibilidad de las instituciones de justicia y policía, vi) el tipo de actitudes y relaciones personales que favorecen la respuesta violenta al conflicto, vii) el inapropiado tratamiento de los temas de violencia por parte de los medios de comunicación, y viii) la presencia de pandillas

y grupos armados al margen de la ley (Ramírez, 1997; Ramírez y Guerrero, 1997; Gaitán, 1995; Cepeda, 1988).

El anterior diagnóstico, frente a una situación de violencia de proporciones inmanejables en muchos casos, llevó a las autoridades locales a iniciar políticas bajo una doble orientación de la seguridad ciudadana. De una parte, políticas dirigidas a controlar la criminalidad y las expresiones violentas, a través de la represión de individuos y grupos considerados como amenaza para el bienestar material y moral de la sociedad. De otra parte, políticas con mayor énfasis en la prevención de la violencia y en el desarrollo de códigos de convivencia en las ciudades, bajo diferentes enfoques teóricos (como por ejemplo el epidemiológico o el de control social, entre otros). Por lo tanto, en la medida que las municipalidades empezaron a preocuparse por sus problemas de inseguridad y violencia, el gobierno central decidió desarrollar un programa para apoyarlas. En este sentido, la respuesta a la criminalidad y la violencia urbana es fundamentalmente una iniciativa de las autoridades locales, y de manera consistente con el proceso de descentralización, una preocupación del gobierno central. Sin embargo, quizás lo más importante que vale la pena destacar es el hecho de que los gobiernos locales empezaron a enfrentar el problema con tratamientos integrales, preventivos y complementarios al manejo tradicional de la violencia, respondiendo a las demandas de su comunidad.

Hay, en ese contexto, tres ciudades sobresalientes que merecen ser mencionadas: Cali, Bogotá y Medellín. En 1993, Cali inició el programa denominado "Desarrollo, Seguridad y Paz - DESEPAZ, basado en el enfoque de la

salud pública. Este programa desarrolló varias acciones dirigidas a mejorar los sistemas de información sobre violencia y criminalidad en la ciudad con el objeto de apoyar la toma de decisiones de política para su prevención y control. Adicionalmente, el programa hizo énfasis en la construcción de instituciones comunitarias favorables a la recuperación de los valores familiares, sociales e individuales considerados requisito para la convivencia.

Desde una perspectiva distinta, en 1994 Bogotá inició un novedoso programa que se propuso pasar del tratamiento convencional de la inseguridad, basado en el modelo policia-justicia-prisión, al desarrollo de políticas con un mayor contenido preventivo. La administración distrital formuló un programa que, sin dejar de lado acciones coercitivas, está basado en el fortalecimiento de barreras sociales y culturales que inhiben la violación de normas, la agresión contra la vida y la integridad ciudadana, y al mismo tiempo refuerzan la convivencia y la negociación del conflicto en consenso.

Por último, después de iniciar una serie de proyectos de prevención, la administración de Medellín fue apoyada por los programas de paz del Gobierno Nacional, con el objetivo de proveer ayuda a niños y jóvenes de comunidades pobres en conflicto. La Alcaldía enfatizó en educación, recreación y resocialización para jóvenes, desarrollo y participación comunitaria, influencia de los medios de comunicación para la prevención de la violencia y mejoramiento de las relaciones Policía-comunidad.

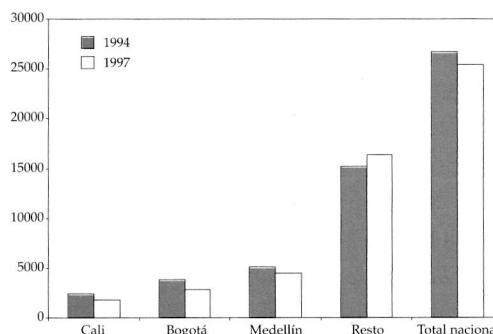
Adicionalmente, estas tres administraciones han tomado una serie de medidas de control y prevención, dentro de las cuales vale la pena

mencionar, entre otros: el establecimiento de límites de horario para cierto tipo de vida nocturna, límites a la venta y distribución de alcohol, educación a los jóvenes para prevenir el consumo de alcohol, atención integral a los jóvenes en condiciones de riesgo y, programas para mejorar la percepción que tiene la gente con respecto a la policía.

Los resultados de la aplicación de este tipo de programas han sido altamente positivos para la disminución de la violencia urbana. El nivel de homicidios en estas tres ciudades ha sufrido un pronunciado y continuo descenso durante los últimos 3 a 4 años. Por ejemplo, mientras en 1994 Bogotá registró 3.885 homicidios, dicha cifra se redujo a 3.531 en 1996 y 2.813 en 1997, lo que revela una reducción del 27%. Algo similar puede observarse en Cali y Medellín. En el primer caso el total de homicidios cayó un 27% y en el segundo un 35%, para el mismo período de tiempo⁷. Esta evolución muestra un evidente contraste con el promedio a nivel nacional, que solamente presenta una reducción del 5%, y con el de promedio de las demás ciudades mayores, en donde el total de homicidios creció el 3% (Gráfico 9).

Al mismo tiempo, el Gobierno nacional ha realizado una serie de acciones de manera aislada, tales como el fortalecimiento de la Policía, mediante programas de educación en derechos humanos, trabajo social y el desarrollo de actitudes y conductas como agentes civiles. Igualmente, a través del Ministerio de Justicia, el Gobierno ha puesto en marcha un número importante de programas para promover meca-

Gráfico 9
EVOLUCION DE LOS HOMICIDIOS
(1994-1997)



Fuente: Medicina Legal.

nismos alternativos de conciliación de conflictos, así como diversas acciones para acercar la justicia a los ciudadanos. Estos mecanismos incluyen la conciliación institucional y de equidad, así como otras modalidades de resolución de conflictos no formales.

V. El programa de convivencia y seguridad ciudadana

Dentro de este contexto, que evidencia un impacto positivo de las diversas acciones gubernamentales contra la violencia urbana, el DNP y el BID formularon una estrategia nacional para apoyar y cumplir iniciativas locales y centrales, promover políticas complementarias a esos esfuerzos, y replicar acciones exitosas como las mencionadas anteriormente.

La estrategia también intenta unificar acciones, y darle una dirección compartida a una

⁷ Cabe resaltar que este análisis se realiza en términos absolutos (número total), con el fin de evitar las distorsiones asociadas con el crecimiento poblacional sobre la tasa.

serie de acciones individuales, en muchos casos aisladas, para establecer las bases de una política nacional de convivencia y seguridad ciudadana.

El objetivo general del programa es contribuir a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en las ciudades colombianas a través del fortalecimiento de acciones orientadas a prevenir, contrarestar y controlar factores que han sido identificados como relacionados con el crimen y la violencia. Además, el programa busca los siguientes objetivos específicos:

- Proveer las herramientas necesarias, al nivel nacional, para mejorar el conocimiento sobre los diversos tipos de violencia que afectan a las ciudades, y crear consenso alrededor de los factores sobre los cuales es posible actuar mediante políticas.
- Apoyar a las autoridades nacionales en el desarrollo de programas y políticas para la prevención del crimen y la violencia.
- Fortalecer y apoyar una serie de intervenciones locales dirigidas a promover la convivencia y a prevenir y controlar la violencia.
- Proveer recursos de crédito y asistencia técnica a los niveles locales de gobierno para el desarrollo de programas cuyo objetivo sea mejorar la seguridad en las ciudades a través de la disminución del crimen y la violencia.
- Promover el intercambio de experiencias exitosas entre las ciudades.

Con base en los objetivos mencionados, el programa será puesto en marcha en dos niveles distintos, aunque estrechamente interrelacionados: un subprograma nacional orientado a apoyar esfuerzos al nivel central en el diseño y

ejecución de una política nacional de convivencia y seguridad urbana, y un subprograma municipal orientado a mejorar las condiciones de convivencia y tolerancia en las ciudades mayores y a promover la prevención, intervención y control de la violencia local.

A. Subprograma nacional

Para lograr los objetivos de este componente, el programa apoyará técnica y financieramente diversas acciones adelantadas por agencias del gobierno central como el Ministerio de Justicia, el Instituto de Medicina Legal, la Policía Nacional, Colciencias y el DNP, entre otros. Entre las principales actividades a desarrollar se incluyen:

- **Bases de datos y sistemas de información a nivel nacional.** Esta actividad busca mejorar la calidad y cantidad de la información producida por las entidades del nivel nacional, al tiempo que intenta fortalecer la capacidad de las instituciones para diseñar, ejecutar y evaluar políticas en este campo. Un elemento central de este componente es la puesta en marcha de una matriz de información que generará y concentrará toda la información relevante acerca de la seguridad y la violencia en las principales.
- **Apoyo a proyectos del Ministerio de Justicia.** Este componente busca reforzar el desarrollo del programa nacional "Casas de Justicia", con el fin último de contribuir a cerrar la brecha entre la justicia y la ciudadanía, a través de incrementar la oferta de servicios básicos de justicia en lugares accesibles a la comunidad. Adicionalmente, busca apoyar el desarrollo de diversos mecanismos infor-

males de resolución de conflictos, tales como los mecanismos de conciliación institucional y de conciliación en equidad, entre otros.

- **Investigación en áreas relacionadas con la convivencia ciudadana y la violencia urbana.** Reconociendo que la violencia tiene profundas y complejas dimensiones socioeconómicas, el programa intenta promover y financiar la investigación en áreas relacionadas, y promover estudios con un alto contenido aplicado al diseño y puesta en marcha de políticas públicas.
- **Fortalecimiento de la Policía Nacional.** El objetivo de este componente es ayudar a esta institución en el desarrollo de proyectos dirigidos a enriquecer la calidad humana de sus miembros. Se propone introducir diferentes esquemas educativos con alto énfasis en derechos humanos y civiles, así como la promoción de actitudes más dirigidas hacia la prevención que a la represión del delito, sin olvidar la importancia de esta última. Adicionalmente, busca mejorar las relaciones de la Policía con la comunidad, a través de la promoción de una mayor reflexión y pedagogía del papel del Policía como servidor público, el incremento de su sentido de auto-estima y su grado de aceptación en la sociedad.
- **Estrategia Nacional de comunicaciones.** A través de la educación y del uso apropiado de los medios de comunicación, el programa busca contribuir a modificar aquellos patrones culturales que tienden a favorecer la respuesta violenta al conflicto. Por consiguiente, este componente concentrará esfuerzos en la construcción de una pedagogía de los valores necesarios para la convivencia y la tolerancia entre los ciudadanos.

- **Apoyo financiero.** Con el objeto de acompañar los esfuerzos para enfrentar la criminalidad en municipios diferentes a Bogotá, Cali y Medellín, el programa incluye el establecimiento de una línea de crédito interno que será financiada con recursos de un crédito externo con el Banco Inter-Americano de Desarrollo- BID. Estos recursos financiarían a los municipios cuya menor capacidad financiera no les permite acceder directamente a recursos externos. Si bien estas municipalidades serán responsables del diseño y ejecución de sus proyectos, la nación coordinará sus esfuerzos dentro del marco de una política nacional.

B. Subprograma municipal

El subprograma municipal esta basado en diferentes experiencias que son el resultado de un esfuerzo conjunto entre los gobiernos locales, el sector privado y algunas entidades no gubernamentales NGO, notablemente en los municipios de Bogotá, Medellín y Cali. Sin embargo, el objetivo principal es ampliar y replicar dichos esfuerzos en una serie de ciudades que debido a su tamaño no estarían en condiciones de obtener crédito externo individualmente. Entre las intervenciones que este subprograma apoyaría se cuentan:

- **Desarrollo de fuentes de información.** Reconociendo la importancia de obtener información adecuada y confiable, el programa se propone apoyar la conformación de observatorios locales de violencia. Estos incluirían variables claves, tales como homicidios, delitos mayores (secuestros, robo de vehículos, asaltos bancarios etc.) violencia intrafamiliar y lesiones intencionales no fatales, entre otras que permitirán a las autoridades locales

disponer de un insumo básico para el diseño, ejecución y evaluación de sus políticas contra el crimen y la violencia.

- **Programas para jóvenes infractores y en riesgo.** La atención a los niños y los jóvenes es considerada una de las más eficaces intervenciones en la prevención del crimen. Por lo tanto, este componente busca proveer soporte a una variedad de actividades dirigidas a asistir jóvenes infractores, y en especial menores en alto riesgo, tomando en cuenta las características de la delincuencia juvenil en cada ciudad. En general, se hará énfasis en la rehabilitación y prevención a través de la provisión de alternativas frente al delito, tales como empleo, recreación, oportunidades educativas y capacitación laboral, entre otras.
- **Programas de acercamiento de la justicia.** Este componente se propone apoyar el desarrollo y aplicación de diferentes mecanismos alternativos de resolución de conflictos, buscando mejorar la operación del sistema de justicia y acercar la justicia al ciudadano. Para ello, se basa en la creación y fortalecimiento de los siguientes instrumentos: i) inspecciones de policía; ii) comisarías de familia y redes contra la violencia intrafamiliar; iii) centros de conciliación y mediación de conflictos; d) consultorios jurídicos en las universidades; e) centros de paz o "Casas de Justicia" en zonas marginales y de alto conflicto.
- **Educación para la paz y la convivencia.** A través de la generación de una mayor reflexión y comunicación dentro de la comunidad, a cerca de las diferentes formas en que se desarrolla y reproduce la violencia, el programa busca afectar factores culturales que

favorecen las acciones violentas en la resolución de situaciones de conflicto. Los medios centrales para lograrlo incluyen acciones como: i) educación sobre el consumo de alcohol y sus consecuencias, ii) políticas para reducir el porte de armas de fuego, iii) fortalecimiento de las reglas de tráfico urbano, iv) promoción de la negociación en la resolución de situaciones de conflicto, v) educación hacia el respeto por la diferencia de familia, género, raza y la tolerancia entre clases sociales.

- **Fortalecimiento de las relaciones Policía - Comunidad.** A través del fortalecimiento del entrenamiento y la educación que los miembros de la fuerza pública reciben, se intenta mejorar sus habilidades e incrementar el sentido de su responsabilidad como servidores públicos dentro de la comunidad. Esto incluye programas dirigidos a mejorar la eficiencia de la cooperación Policía - sistema de justicia, y a desarrollar y aplicar instituciones o códigos de convivencia urbana en las relaciones entre la policía y la comunidad.
- **Participación comunitaria.** Uno de los principales elementos del programa es la promoción de una activa participación de la sociedad civil. Con ella se busca garantizar un apropiado uso de los recursos públicos, asegurar la continuidad de las acciones ejecutadas y promover el desarrollo de instituciones civiles que contribuyan a controlar y prevenir la criminalidad.

VI. Conclusión

Sin lugar a dudas es aún temprano para avanzar alguna afirmación definitiva, soportada por evidencia concluyente, acerca de la respuesta

positiva de la violencia a algunas acciones del gobierno. Sin embargo, con base en las estadísticas disponibles, resulta por lo menos sugestivo el hecho que al comenzar a actuar con políticas distintas a las tradicionales, tanto en número como en tasa la criminalidad empezara a disminuir en las ciudades en que estas políticas se han desarrollado. Esto puede o no corresponder a una afortunada coincidencia, pero la verdad es que mientras lo contrario no sea demostrado, desde el punto de vista de las políticas públicas, los gobiernos nacional y locales deben mantener sus acciones en la dirección que parece racional y correcta. El programa de apoyo a la "Convivencia y la Seguridad Ciudadana" no busca otra cosa que apoyar esos esfuerzos que parecen apuntar en la dirección acertada. Al hacerlo, contribuye a cerrar una brecha en el tradicional

tratamiento de la violencia por parte del Estado, el cual ha tendido a abordar sólo una parte del problema, el problema político y de delincuencia organizada, subestimando en gran medida otras fuentes generadoras de violencia.

Al involucrar el contexto urbano de la violencia en el foco de las políticas públicas, el programa está sentando las bases de una estrategia integral contra la violencia, al tiempo que contribuye a crear las condiciones para mejorar la convivencia y la seguridad en las ciudades. Al final, se espera que el programa tenga un impacto altamente positivo en la reducción de la violencia en el país y que incrementará, significativamente, la capacidad del gobierno para prevenir y controlar todos los factores asociados con la violencia.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Santafé de Bogotá (1997), "Políticas Saludables para la Seguridad y la Convivencia", Bogotá, abril.
- Badel, M. y Trujillo, E. (1998), "Los Costos Económicos de la Criminalidad en Colombia", Archivos de Macroeconomía, DNP-Umacro, Bogotá - Colombia.
- Camacho, A. y Guzmán, A. (1990), "Colombia, Ciudad y Violencia", Ediciones Foro Nacional. Bogotá.
- Camacho, A. (1997), "Sociología de la Violencia Urbana", Ediciones Foro Nacional. Bogotá.
- Cisalva, Centro de investigaciones en Salud y Violencia (1997), "La Violencia en Colombia: dimensiones y políticas de prevención y control". Cali, mimeo.
- Comisión de Estudios Sobre la Violencia (1987), "La Violencia Urbana en Colombia en el Decenio del Ochenta", en Colombia: Violencia y Democracia. Universidad Nacional, Bogotá.
- Deas, M. y Gaitán, F. (1995), "Dos Ensayos Especulativos sobre la Violencia en Colombia", Fonade-DNP, Bogotá.
- Echandía, C. (1994), "Violencia y Desarrollo en el Municipio Colombiano, 1987-1992", Consejería Presidencial para la Defensa y Seguridad, Bogotá.
- Guzmán, A. (1997), "Violencia Urbana: Explicaciones Estructurales, Centradas en la Acción y en los Contextos de Conflicto", documento de trabajo preparado para el programa "La Paz es Rentable", DNP, Bogotá.
- La Paz es Rentable (1998), Documento de trabajo, DNP, Bogotá.
- Londoño, J. L. (1996), "Violencia, Psychis y Capital Social. Notas sobre América Latina y Colombia", Documento presentado a la Segunda Conferencia Latino Americana sobre Desarrollo Económico, Banco Mundial - Universidad de los Andes, Bogotá.
- Melo, J. O. (1995), "Ciudadanía y Violencia: algunas notas sobre la experiencia en Medellín". CIDSE - Universidad del Valle, Cali.
- Misión Siglo XXI, (1994), "La Violencia Urbana en Colombia: evidencia empírica y propuestas de política", Bogotá.
- Nazih, R. (1994), "The Political Economy of Violence: The war system in Colombia", Universidad Nacional-Universidad de los Andes-Colciencias, Bogotá.
- Ramirez, J. C. (1997), "Convivencia y Violencia. Elementos para fortalecer la convivencia y disminuir la violencia". DNP-BID. Bogotá.
- Rubio, M. (1996b), "Inseguridad y Conflictos en las Ciudades Colombianas", Documento CEDE 96-09, Bogotá-Colombia.
- , (1996a), "Capital Social, Educación y Delincuencia Juvenil en Colombia", Documento CEDE 96-02. Bogotá.
- , (1996c), "Homicidios, Justicia, Mafias y Capital Social: Otro ensayo sobre la violencia Colombiana", Documento CEDE 9606, Bogotá-Colombia.