

# AUDITORÍA DE SEGURIDAD EN MEDELLÍN, COMO UNA HERRAMIENTA PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN<sup>1</sup>

**Camilo Arango Osorno<sup>2</sup>. Alcaldía de Medellín**

**Juan Sebastián Aristizabal<sup>3</sup> Gómez. Alcaldía de Medellín**

**Yuliana Vélez Guzmán<sup>4</sup>. Alcaldía de Medellín**

**Daniela Suárez<sup>5</sup>. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)**

## Introducción

Medellín es una ciudad que ha debido afrontar diversas expresiones de violencia y conflictividad urbana, todas ellas de especial complejidad no solo en el escenario local sino con impacto en el escenario nacional y regional. Esas circunstancias que en otros contextos pudieron haber puesto en juego el sostenimiento de la institucionalidad local, tuvieron como respuesta en la ciudad un mayor interés de parte de las administraciones municipales por consolidar un modelo innovador y eficiente de la gestión de la seguridad en el municipio, y una ciudadanía activa que reclama un mayor compromiso de parte de los organismos de seguridad y de justicia como una de sus prioridades.

La Alcaldía de Medellín le apostó a la implementación de metodología de las Auditorías de Seguridad, como una herramienta fundamental para la formulación de una política pública de seguridad para la ciudad de Medellín con vigencia de 10 años, a la manera de un modelo integral de gestión local de la seguridad y la convivencia, asegurando el compromiso de todas las entidades corresponsables en la materia, para que se constituya en una apuesta institucional a largo plazo y no solo del gobierno de turno.

El proceso de construcción de la política pública inició en el año 2012 con la asistencia técnica de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en Colombia -UNODC-, a través de la implementación de la metodología de auditorías de seguridad, que se convirtió en insumo importante para su formulación. Las Auditorías de Seguridad son una herramienta desarrollada por el Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia (PROJUST) de UNODC en Colombia, que encontró en Medellín un escenario institucional privilegiado para avanzar, en la que ha sido la experiencia de mayor desarrollo y alcance en su implementación a nivel país en las Américas. A su vez la formulación de esta política pública fue un proceso participativo de construcción de acuerdos colectivos con

<sup>1</sup> La implementación de esta metodología fue posible a la alianza entre la Alcaldía de Medellín y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – UNODC- en Colombia. Especial agradecimiento al equipo técnico de la Secretaría de Seguridad y Convivencia que lideró el diseño de la formulación de la política pública de seguridad y convivencia: Sebastián Londoño Sierra, Isabel Cristina Aguirre Cardona, Sioly Rodríguez Suárez, María Adelaida Vélez, Daniela Arboleda Acevedo, Oriana Galindo Muñoz, María Juliana Rey Barrera. Igualmente a Ana Lucía Daza, quien desde UNODC Colombia estuvo como coordinadora del ejercicio metodológico de las auditorías.

<sup>2</sup> Carrera 27D # 27 Sur 164. Envigado (Ant)-Colombia, (+57) 3122594221, camilo.arango@medellin.gov.co

<sup>3</sup> Carrera 44A # 55-44. Medellín (Ant)-Colombia, (+57) 3165248483, juan.aristizabal@medellin.gov.co

<sup>4</sup> Calle 50 # 48-45. Copacabana (Ant)-Colombia, (7) 3168162991, yuliana.velez@medellin.gov.co

<sup>5</sup> Calle 103 A # 17-35. Bogotá-Colombia, (+57) 3106326962, daniela.suarez@unodc.org

actores institucionales, académicos, empresarios y de la sociedad civil, a partir de la concertación y la promoción de un diálogo abierto.

Las Auditorías de Seguridad son una metodología de análisis de los problemas de seguridad en el nivel municipal, regional y departamental que tienen por objetivo gestionar el riesgo de las afectaciones a la seguridad y la convivencia en el nivel territorial. Para ello, se traza como objetivos la definición del contexto a partir de las condiciones de criminalidad y violencia que lo afectan, la profundización en las escalas, tendencias, dispersión e impacto sobre la población, el establecimiento del perfil de las víctimas y victimarios, la definición de factores de riesgo para la ocurrencia de esos fenómenos, la evaluación de la capacidad de respuesta institucional local, y la identificación de oportunidades para el mejoramiento en la gestión de la seguridad y la convivencia.

La metodología se implementa en cuatro fases, y son muchos los instrumentos que se pueden desarrollar en cada una de ellas: una primera fase de “Análisis global y superficial”, etapa en la que se realiza una primera valoración de las problemáticas identificadas utilizando información de fácil acceso; una segunda fase de “Investigación profunda y detallada”, donde se realiza un examen de las problemáticas que requieren de mayor atención para la intervención de tal forma que se pueda obtener una mejor comprensión de las mismas; una tercera fase de “Identificación de prioridades y posibilidades”, donde se lleva a cabo la determinación de los problemas en los cuales hay que centrar la estrategia de intervención, así como puntos fuertes y activos por explorar; y finalmente una etapa de “Consulta y comunicación”, donde se consulta con las partes involucradas y con interés en el proceso, y se pone en discusión el resultado de la auditoría para la construcción de propuestas y recomendaciones.

Como se explica más adelante, se trata de construcción de diagnósticos más complejos, en torno a racionalidades diferenciadas por tipos de actor, en virtud de las cuales se gestiona, procesa y analiza la información de muy variada naturaleza y fuentes, por supuesto incluida la de comisión de delitos y conductas punibles cuya fuente son los organismos de seguridad y justicia, pero sin limitarse a eso. Estos diagnósticos facilitan la comprensión del territorio y las dinámicas poblacionales usando el mejor conocimiento disponible sobre los entornos identificados como criminógenos para llegar a una descripción y análisis detallados de los modelos de operación del delito, promueven el diseño de estrategias de intervención basadas en conceptos técnicos, definiendo acciones sobre la evidencia disponible y los acuerdos alcanzados entre los tomadores de decisiones y aportan al incremento de la gobernanza local brindando insumos y herramientas técnicas para la gerencia estratégica de la seguridad y la convivencia ciudadana.

En este sentido, y como ya se anotó, con diagnósticos más complejos es razonable esperar que, en consecuencia, la toma informada de decisiones se dirija cada vez más a lo que en la ciudad de Medellín se ha denominado la gestión integral de la seguridad y la convivencia, en el que la Política Pública, por medio de sus instrumentos, lineamientos estratégicos, escenarios y enfoques, se ha concebido y propuesto como un “Modelo Integral para la Gestión de la Seguridad y la Convivencia: una apuesta de ciudad para la toma informada de decisiones”

Se considera que avanzar por la vía de apostar a la construcción de diagnósticos robustos y novedosos, es lo adecuado cuando se trata de tomar decisiones en un contexto como el de la ciudad de Medellín en la cual, como señala la Política Pública de Seguridad y Convivencia recientemente aprobada (2015), “en medio de importantes avances en materia de reducción de pobreza y desempleo, parece configurarse un contexto en el cual el recurso a la violencia es usual, resultado de una historia determinada, en gran parte, por las dinámicas de criminalidad que han tenido lugar en la ciudad.

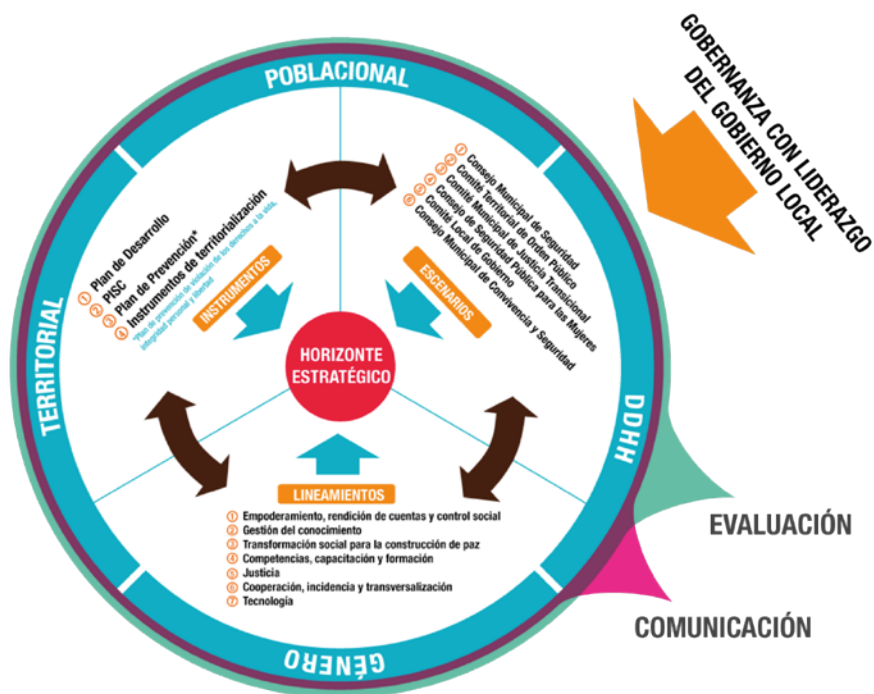
Con el apoyo y asistencia técnica de UNODC, esta política pública es una apuesta innovadora para que los tomadores de decisiones cuenten con lineamientos estratégicos, escenarios de articulación e instrumentos de planeación y seguimiento calificados, que garanticen una mejor respuesta institucional a los retos que representa una gestión integral de la seguridad y la convivencia, como expresión de gestión pública de problemáticas complejas.

Por medio del diseño, aprobación e implementación de la Política Pública de Seguridad y Convivencia, la Alcaldía de Medellín busca condensar y sintetizar los grandes aprendizajes de la ciudad en un producto que, en sentido distinto a lo que usualmente se entiende como política pública, no se limita ni se concentra fundamentalmente en la propuesta de una plan de acción con programas y proyectos puntuales. Por su parte, propone un Modelo Integral de Gestión Local para la Seguridad y la Convivencia que “por medio de lineamientos estratégicos, instrumentos que los desarrollan a través de programas y proyectos, y escenarios para la toma informada de decisiones y evaluación permiten que, con el liderazgo del Gobierno Local, se implementen medidas de forma inmediata, en el corto, mediano y largo plazo, para generar condiciones cada vez más favorables a la realización del Derecho Humano Integral” (Alcaldía de Medellín 2015: 10).

Así mismo, “Se trata, en definitiva, de un Modelo de Gestión para la toma informada de decisiones que, en un contexto de gobernanza en el cual la Alcaldía es uno de los actores, con un conocimiento profundo de las problemáticas, permite priorizar y generar condiciones apropiadas para intervenirlas con respuestas pertinentes y una oferta integral y oportuna. Todo lo anterior con el objetivo de “aumentar la capacidad de los ciudadanos y de sus instituciones para gobernar los fenómenos que afectan la seguridad y la convivencia, decidir y actuar para generar de manera concertada un ambiente seguro, de relaciones armónicas convivientes, que garantice la libertad a los ciudadano, que les permita proyectar y gobernar sus destinos personales y su destino colectivo como sociedad” (Alcaldía de Medellín 2015: 11).

Para ello la Política Pública proponen cuatro enfoques, siete lineamientos estratégicos, cuatro instrumentos que se constituyen en las herramientas que permiten la operacionalizar los lineamientos estratégicos a través de programas y proyectos, y seis escenarios (con espacios formales, establecidos y reglamentados jurídicamente) para la toma informada de decisiones y evaluación, donde concurren actores públicos y privados corresponsables en la gestión local de la seguridad y la convivencia:

Figura 1. Horizonte estratégico



Fuente: Elaboración propia

## Hacia un nuevo marco analítico, para la creación de un modelo integral de gestión local de la seguridad y la convivencia

Tomando como el sentido colectivo, que opera tras la ocurrencia de las conductas delictivas y más allá de las motivaciones particulares de sus perpetradores, encontramos cuatro tipos distintos de racionalidades, o motivaciones que nutren el que tales conductas se presenten.

Es importante reiterar que, en concordancia con este enfoque, en el perpetrador y sus características o condiciones no se encuentra el factor explicativo de los patrones. Se encuentra en un contexto de relaciones sociales donde los eventos que configuran un patrón tienen un sentido, responden a él y lo reproducen. En este enfoque, al romper el sentido, se romperá el patrón.

### a. Racionalidad impulsiva (parcial, ex post e instintiva)<sup>6</sup>

Es una forma o tipo de sentido que aplicamos a las relaciones sociales, según el cual las emociones y el pensamiento que identifica causas y consecuencias, constituyen formas antagónicas de actuar y de entender el mundo. De esta manera la persona que actúa guiada por la emoción está sujeta a impulsos que él mismo no entiende, que no logra explicar ni controlar. En el accionar, las dos partes, víctima y victimario, suelen:

- Estar guiadas por las emociones y pasiones como la envidia, el amor, la ambición.
- Sobreponer al principio de congruencia, el de utilidad, de manera que las preferencias se ordenen en torno a la transitividad (si prefiero A sobre B y prefiero B a C, entonces prefiero A sobre C; y así sucesivamente, sin obedecer a principios generales).
- Considerar instintivos comportamientos que probablemente correspondan a almacenamiento involuntario de información.

Es probable que en el proceso de ocurrencia, las personas den un sentido racional a lo vivido posterior a su ocurrencia, asociado a formas de justificación o de comprensión (ex post). Así mismo, que no hagan uso de la imaginación moral para entender al otro, siendo sus referentes de actuación particular, puramente parciales.

Allí donde el colectivo inmediato repite y forma relevos sociales en nociones según las cuales la pasión contraria a la razón es la única manera de ser auténtico, de vivir con intensidad o de expresar emociones profundas, probablemente se conforme un escenario criminógeno, esto es, un entorno que nutre y fomenta la ocurrencia de delitos, contravenciones asociadas a conflictos interpersonales y conductas que afectan la dignidad de las personas por no responder a expectativas emocionales, entre las cuales se encuentran la violencia escolar, delitos como el de violencia intrafamiliar, y eventos como las riñas, los celos, las amenazas, los chantajes emotivos y semejantes.

En un escenario criminógeno de esta naturaleza, la probabilidad de aumento de casos de ocurrencia está asociada a factores como la densidad de personas, el hacinamiento, la presión económica, la reducción de la atención racional en contextos de consumo de sustancias psicoactivas o eventos masivos emotivos (como partidos de fútbol), al bajo nivel cultural y a la homogeneidad social por tipos de consumo posibles.

Tal aumento en el número de casos, así como en grados o niveles de daño por escalamiento de la violencia, también se asocian a la continuidad en el tiempo y a la masividad de los involucrados en este tipo de relaciones sociales. Tal es el caso de personas que no son plenamente conscientes de estar siendo limitadas en sus derechos, por no conocer de otras maneras de vivir.

<sup>6</sup> Ver racionalidad intermedia o semi-racionalidad situada "entre el instinto y la razón" (Hayek, 1988) y racionalidad natural, en la que son las leyes las que "toman decisiones" seleccionando individuos de especies biológicas después de sus actuaciones, o racionalidad "Expost" (Hirshleifer, 1977).

Toda vez que la concreción de este tipo de racionalidad en eventos concretos suele ser progresiva, un lector atento identificará posibilidades de intervención con víctimas y con eventuales victimarios antes de que se manifieste la conducta violenta o contraria a la convivencia, o antes que se torne más violenta. En general, existen centinelas o elementos que testimonian que ya se activó este tipo de actor. Pueden ser considerados centinelas las presiones socioeconómicas compartidas por grupos poblacionales amplios en las mismas épocas del año, y las oleadas de crímenes de odio incluido el vandalismo recurrente en tipos de víctima. Otros ejemplos de centinela en relación a la violencia sobre mujeres ocurre cuando se puede racionalizar sobre lo que está ocurriendo y acudir a un tercero por ayuda.

El principal factor asociado a la ocurrencia de este tipo de eventos, y su duración en el tiempo como patrón, es la valoración y tratamiento dado a la emocionalidad. La víctima y su entorno social no aplica sus preferencias en otros ámbitos a los de su vida emocional, no busca información ni se forma para desarrollar su emocionalidad y toma decisiones sin aplicar los parámetros que ha desarrollado para otras conductas.

De esta manera, ejemplos sencillos de intervención son:

- Aumentar la información sobre cómo opera esta racionalidad, cuáles son los hitos o centinelas a atender en cada proceso y porqué está “mal” soportar la conducta o justificarla como algo que ha venido ocurriendo a lo largo de la historia.
- Reducir el costo y otras barreras para adquirir información sobre el comportamiento impulsivo y sus consecuencias, y aumentar la capacidad para analizar y valorar la información en escenarios de intercambio de experiencias.
- Reducir las barreras de acceso a un “tercero racional”, que facilite la aplicación de las preferencias de los individuos sobre sus medios y conocimientos reconociendo las alternativas de elección.

En general, no hay capacidad institucional para cambiar estas racionalidades. Se atienden los efectos de la conducta, en el mejor de los casos. Se ha descuidado deliberadamente ante temas de mayor urgencia, como la muerte; y es urgente construir tal capacidad en diferentes entornos de relación: en familia, escuela, lugares públicos y en la relación entre géneros y etnias. Es importante partir de las capacidades de los ciudadanos para no escalar todo conflicto en violencia.

#### *b. Racionalidad tradicional, oportunista*

Esta racionalidad se denomina tradicional, porque las decisiones las toman los individuos según estimación de costos y valor, basados en criterios recibidos por la tradición (incluso comportamientos aprendidos tan atrás como el paleolítico). Es una racionalidad limitada donde las personas no tratan de optimizar, sino que escogen la primera alternativa que satisfaga su nivel de aspiraciones, por lo cual también se conoce como oportunista.

Los actores relacionados con las conductas propias de la racionalidad tradicional también se perfilan en relación con su entorno. En plena concordancia con nociones como que el fin justifica los medios, o que las oportunidades no llaman dos veces, pueden detectar rápidamente las debilidades y vulnerabilidades de personas o situaciones y las transforman en ventajas para sí, con ganancias rápidas, esto es, con satisfacción inmediata.

Allí donde se asocia esta conducta a delitos como el hurto, es altamente probable que el actor motivado por este tipo de racionalidad no trate de optimizar sus ganancias mediante planeación cuidadosa de sus actos, y mucho menos que acumule capital para aumentar sus competencias y adelantar actividades de mayor ganancia. En este sentido, suelen ser hurtos sin red criminal de soporte, más allá del comprador del fruto de su actividad. Las actuaciones de este tipo de actores, por la dependencia de las condiciones de su escenario de acción, dejan huellas claras en el espacio y el tiempo.

Para prever que un entorno físico o social se convierta en criminógeno (coadyuvante de la ocurrencia de delitos de este tipo), conviene:

- Reconocer como centinelas las oportunidades de “negocio de rápido retorno” y reducir el “desorden” de los mismos para hacer visible su presencia. Este tipo de desorden está ampliamente descrito en marcos teóricos como el del “Broken Glass”.<sup>7</sup>
- Reconocer vulnerabilidades propias de comportamientos reiterativos y tradicionales de personas con capital o bienes. Por ejemplo, las rutas por donde todas las personas van a tomar transporte público, suelen ser foco de atracos y cosquilleo: para el actor, es previsible que van a llevar algo de dinero y que por allí van a pasar. Quizá distraídos y de afán. O cansados y evitando las miradas de desconocidos.
- Reconocer hábitos y costumbres que favorecen la oportunidad de “ganancia rápida,” como es utilizar celulares de alta gama como parte del código de pertenencia a una clase social. Si está de moda un modelo de celular, podrá robarse y habrá alguien dispuesto a comprarlo robado. Claro ejemplo es el del hurto de motocicletas abordado en este informe: las personas necesitarán repuestos en un mercado que no de avisos a las aseguradoras. Y cada vez hay más motocicletas.

### c. *Racionalidad política*

Esta racionalidad está asociada al sistema de economía política en la que las decisiones las toman los individuos según estimaciones de costo y valor, basadas en cálculos articulados expresables en términos de “derechos.” En consecuencia, se gesta en escenarios sociales en donde el control territorial es considerado una necesidad y quien lo supe dicta tales derechos.

La persistencia de grupos sociales que acuden a actores sociales para suplir sus necesidades de protección, seguridad y regulación interna, favorece la existencia de escenarios criminógenos en donde cambia el actor que ejerce tal poder mas no la racionalidad subyacente, por lo cual es posible elaborar genealogía de “prestadores de servicios colectivos”. Colectivos por oposición a públicos, toda vez que solamente acceden a tales bienes y servicios las personas vinculadas al territorio controlado por el referido actor.

Las ganancias del actor son varias, generalmente asociadas al cobro por protección, por lo cual a estos actores se les denomina Padrinos.<sup>8</sup> La categoría Padrino aplica a relaciones sociales en las cuales algunos actores logran obtener poder, y convertir ese poder en capital financiero (dinero, propiedad o bienes), en entornos criminógenos con fronteras geográficas definidas (incluso allí donde se les denomina a tales fronteras “invisibles”).

Para detectar la presencia de este tipo de racionalidades:

- Actividad y propiedad de los ciudadanos que desarrollan actividades al margen de la ley.
- Zonas de legalidad gris (tenencia, vivienda, actividad económica).
- Alta dependencia económica.
- Complejo institucional (y matriz en barrios de población con alta masa crítica duradera).

También son visibles huellas, principalmente relacionadas con la ocurrencia de delitos que constriñen a los ciudadanos: extorsión, amenazas; y de aquellos que condicionan su conducta y el derecho a la libertad: entre ellos, compra y venta de votos, préstamos y consumo de sustancias psicoactivas.

Los Padrinos suelen tener formas organizativas de carácter estructural (por oposición a un comportamiento sistémico), con jerarquías claras y normas conocidas por sus miembros, generalmente distintas a las que aplican con o para la población que nutre su relación económica.

<sup>7</sup> Kelling, George L y Coles, Catherine. Fixing Broken Windows: Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities. 1996. ISBN 0-684-83738-2.

<sup>8</sup> Para las categorías de Padrino y Mercader, ver Ciro Krauthausen. Padrinos y mercaderes: crimen organizado en Italia y Colombia. Espasa Hoy, 1998

Para desactivar esta amenaza, no basta con capturar al actor, toda vez que existe una relación social subyacente, un precursor social. Debe analizarse el trasfondo de las estimaciones de costo y valor de todos los involucrados ya sean victimarios o víctimas, y transformar lo que haya llegado a convertirse en “derecho.” Aunque en una primera mirada parezca contradictorio, las personas pertenecientes a estos entornos, suelen considerar que su acción está orientada por valores, despreocupada por los fines, e incluso la enuncian como forma de altruismo.

Los padrinos suelen desarrollarse en entornos sociales que propician, facilitan y apoyan su surgimiento. Una vez generados, se favorece la sucesión de generaciones de actores en el mismo territorio. En consecuencia, los factores precursores del riesgo deben atenderse, entre ellos, destacan condiciones de ilegalidad o de marginalidad de grupos sociales y la necesidad de tener una institucionalidad completa, especialmente en términos de seguridad y de justicia. Así mismo, debe priorizarse la atención e intervención en aquellos escenarios donde ya hizo presencia un grupo que ejerció el padrinazgo.

De nuevo es especialmente relevante detectar que en estos escenarios criminógenos suele encontrarse que, de maneras no siempre evidentes, los padrinos responden a un código de valores del grupo social donde se desarrollan. Valores que no suelen considerar afectaciones externas al grupo social cercano, ni un sentido final o trascendente de la conducta.

Precisamente por ser una racionalidad política, que incide en la universalidad de la norma en el territorio y limita los derechos humanos de las personas, la existencia de Padrinos es una amenaza al Estado Social de Derecho. Frente a esta amenaza los gobiernos presentan desconexión temática, desconexión institucional y no realizan labores de “Inteligencia” social. De hecho, se verifica que no hay conexión entre acciones, datos y actores institucionales de seguridad con los que visitan el terreno desde el enfoque del bienestar y la restitución de derechos.

Pese a que tras buena parte de los homicidios se detecta la actuación de Padrinos, el escenario criminógeno no ha sido tocado, analizado ni intervenido como un asunto político (de valores “tradicionales”, institucionalidad endémica y de un “otro derecho”) con lo cual se capturan victimarios pero no se cambian las tendencias y patrones.

El tipo de relación social definida por la categoría Padrino constituye un extremo del espectro de las organizaciones delictivas, definido por:

- Fuente de poder en el control territorial.
- Perfil político dada la existencia de reglas y normas, la existencia de tributación (eventualmente extorsiva), y su participación en la generación de bienes colectivos de seguridad y protección, justicia y, en los casos estudiados, transporte (principalmente informal).
- Competencia, consciente o no con el Estado, y la inclusión de sus servicios a la población dentro de su propia cadena de valor.
- Racionalidad híbrida entre lo moral y lo económico, con criterios de particularismo moral.

Todo Padrino tiene intercambios con otros sistemas sociales, de los cuales obtiene insumos, ingresos y otras formas de poder necesarias para el mantenimiento del control en su territorio.

Algunas formas de Padrinazgo se desarrollaron y aplicaron con fines distintos a los de obtener ganancias por medio de actividades ilícitas. Ejemplo de ello son las formas organizativas donde un grupo de personas ejercía el control de las actividades económicas y el mantenimiento del orden social, en situaciones de ausencia de estado y/o de marginalidad de la norma y del sistema económico, como ocurrió en la historia de los asentamientos irregulares con infravivienda que en Colombia se conocieron en los años 1960 y 1970 como Tugurios o Invasiones (en otros países Villas Miseria, Callampas, Pueblos jóvenes, Favelas, Llegaypón, o Ranchos, entre otras denominaciones). Algunas de estas formas de asociación se transforman con las actividades ilegales, como se ve en el capítulo centrado en Padrinos.

En la historia de Medellín, los Padrinos, como parte del subsistema criminal del sistema social, hacen una aparición relativamente tardía en la historia, siendo antecedidos por actividades delictivas no organizadas, que los separaron progresivamente de los Mercaderes.

*d. Racionalidad financiera*

Esta racionalidad está asociada al sistema de economía financiera, en que las decisiones las toman los individuos basados en estimaciones de costo y valor, basadas en cálculos formales expresados en términos monetarios, sin consideraciones morales. Una racionalidad:

- Racional- instrumental, orientada por fines, juzgada por criterios de eficacia.
- Una racionalidad formal, sin contenido concreto. Es un esquema vacío donde cada agente incorpora sus fines propios.
- Una racionalidad instrumental donde la razón no tiene nada que decir sobre los fines que se persiguen, concentrada en los medios para alcanzarlos.
- Se centra en calcular cuál es la mejor utilización de los medios (dados) para alcanzar los fines (dados).

Frente a los Mercaderes no solamente no hay centinelas, sino que su racionalidad fácilmente se confunde con la de cualquier empresario legal, en una dinámica de mercado donde todos los actores necesariamente se relacionan.

Mientras el poder de los Padrinos se deriva de su control de un territorio, el de los actores que maximizan esta racionalidad, conocidos como Mercaderes, está en la expansión económica continua basada exclusivamente en el movimiento de capital, no en la acumulación de conocimiento, y en el apoyo o desarrollo de productos y servicios clave en momentos oportunos, por lo cual en no pocas ocasiones suelen crear tendencias económicas.

La totalidad de la sociedad es escenario para este tipo de conductas. Son “caldo de cultivo” de Mercaderes del crimen organizado los grupos humanos donde el fin prima sobre los medios, siendo la eficacia el criterio de toma de decisiones, donde cada situación se considera “buena o mala” en independencia de otra, y dónde el cálculo es permanente.

Ahora bien, allí donde existan mercados con alta movilidad de capital y posibilidad de crecimiento del mismo, es mayor la susceptibilidad. Aún con el mejor personal en las Fuerzas Públicas, cualquier acción será infructuosa sin un empresariado corresponsable que limite la participación de los Mercaderes en la economía legal y su toma de la informal.

**Identificación de prioridades y posibilidades, a través de un proceso amplio de consulta para la construcción de acuerdos en un escenario de gobernanza**

A diferencia de otras actuaciones en pos de la seguridad, las Auditorías por su naturaleza, convocan al debate abierto, al compromiso concreto y medible, a la acción planeada y sinérgica, y al seguimiento y evaluación conjunta, pública y específica de los cambios en la situación inicial. Es precisamente por la apertura a otros actores, por lo que las Auditorías favorecen esfuerzos de largo plazo, más allá de los periodos gubernamentales, siempre reconociendo el liderazgo de las entidades públicas, su deber moral y su mandato normativo en el tema.

Medellín, quizás por las condiciones de afectación y deterioro de la seguridad que ha vivido en los últimos 30 años, cuenta con un número amplio de personas y organizaciones con interés y conocimiento en temas de seguridad y convivencia que bien pueden impactar el diseño e implementación de una política pública de seguridad y convivencia, pero que no en todos los casos habían participado en la construcción de un ejercicio de política pública de la mano de la administración municipal.



Es por ello que invirtiendo el orden de implementación de las fases tres y cuatro, UNODC y el equipo técnico de la Secretaría de Seguridad avanzaron en la conformación de mesas de trabajo con expertos, competentes, corresponsables e interesados en los temas de seguridad y convivencia en Medellín, para avanzar en la discusión de diagnósticos, validación de hipótesis, construcción de escenarios actuales y futuros y finalmente establecimiento de prioridades a través de acuerdos calificados que otorguen mayores niveles de legitimidad al proceso de formulación de la política pública.

La conformación resultante del ejercicio, que vale decir fue mucho más amplia que la sugerida en la metodología original de las auditorías de seguridad por las razones expuestas, y por la apuesta política de las dos entidades de vincular a todos los actores que así lo quisieran al ejercicio, permitió el cumplimiento de tres objetivos primordiales:

- I. *Avanzar en la concertación y acuerdo de un diagnóstico general de la situación de seguridad y convivencia en Medellín.* El Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia procesó y apoyo el análisis de información de los hechos ocurridos en los últimos 30 años en la ciudad. La realización de dichos diagnósticos le permitió al SISC, explorar distintos tipos de análisis, con diversos cruces de variables para la identificación de nuevos hallazgos y la generación de nuevas ideas de interpretación.
- II. *El desarrollo de una auditoría participativa.* Se generaron espacios de discusión en torno a las racionalidades que sirven de marco de interpretación con la confluencia en un mismo escenario de gobierno nacional, gobierno local, empresarios, academia, organizaciones no gubernamentales, organismos de seguridad y justicia, cooperación internacional y representantes de la sociedad civil organizada. Durante el proceso de implementación de la metodología, se hizo tránsito por los diversos niveles de participación esperados, desde el más simple hasta el más avanzado para la construcción de acuerdos y recomendaciones (información, consulta, implicación, colaboración, responsabilización). Llama la atención que durante el trabajo con los grupos, la mayoría de las instituciones participantes alcanzó niveles de participación sobre los estados más avanzados, a saber los momentos de implicación, colaboración y responsabilización, demostrando el alto interés y corresponsabilidad que generan los temas de seguridad y convivencia en la ciudad.
- III. *Contacto con instituciones o grupos no consultados por la administración.* La metodología de las auditorías de seguridad los menciona como grupos de difícil acceso. En el caso de Medellín, este ejercicio permitió el acercamiento a grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil con amplio recorrido en temas de seguridad y convivencia, que no han sido recurrentemente tenidos en cuenta o consultados por las administraciones municipales.

### **Hallazgos y conclusiones para la formulación de una política pública de seguridad y convivencia en el nivel local**

Una de las conclusiones de las fases 1 y 2 de las Auditoría de Seguridad es la persistencia de Patrones al observar en el largo plazo los comportamientos y la tendencia de los eventos delictivos y contravencionales. Al analizar las series de 7 años de datos, consolidadas por el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia -SISC- de la ciudad, con información depurada y presentada, es posible presentar algunas conclusiones que dan luces en relación con el comportamiento del delito en la ciudad:

- El perfil de las víctimas y victimarios de homicidios no cambia en el tiempo. En los últimos 10 años, en promedio, en Medellín es asesinada una persona cada 7 minutos, generalmente un hombre, con edades entre los 14 y 26 años, perteneciente a los estratos socioeconómicos bajos (2 y 3), asesinada en un lugar público cercano a su lugar de residencia, generalmente un domingo, entre las 7 de la tarde y la medianoche, mediante el uso de armas de fuego y, generalmente, esta víctima pertenece a 28 de los 271 barrios de la ciudad.
- El perfil de las víctimas y victimarios de violencia sexual y de género no cambia en el tiempo. Las víctimas de

violencia sexual menores de 9 años son indistintamente niños y niñas; de los 9 años y en adelante, niñas y mujeres. El lugar que más riesgo presenta para las víctimas es su hogar y el victimario suele ser un conocido o familiar.

- En general tras el delito de violencia intrafamiliar aparece como víctima la ciudad de las mujeres, victimizadas especialmente en las zonas de alta densidad de población.
- El perfil de las víctimas de riñas no cambia en el tiempo. Ocurre principalmente en lugares y momentos de aglomeración, con mayor frecuencia asociado al consumo de alcohol.
- Al centrar la mirada en los hurtos es visible un tercer patrón: el de la oportunidad. Hay mayores hurtos en zonas de alta movilidad de personas, que suelen llevar consigo dinero y teléfonos móviles, hacer las mismas rutas y recorridos, en días y horas laborales. Roban motocicletas en zona de alto tráfico y poca movilidad. En general, el ladrón llega a pie, con un arma de fuego y se lleva el automotor gracias a la facilidad para evadir cualquier persecución, dada por el tipo de vehículo en tales circunstancias.
- Aparece un cuarto patrón tras las rentas ilegales e informales, que no necesariamente deja rastro en los conteos de delitos. Incluye el tráfico de estupefacientes, el trabajo en condiciones distintas a las legales, el lavado de dinero y la extorsión, entre otros. El patrón está marcado por agentes del mercado ilegal, que inciden en otros mercados y en la economía de la ciudad, y son percibidos como de poco riesgo para la sociedad.

Al preguntar por qué persisten estos patrones, de una manera cercana a la inmunidad frente a las acciones de las administraciones públicas y los organismos de seguridad y de justicia, tres son las posibles respuestas. De un lado es posible afirmar que se controla el aspecto visible del fenómeno, pero no se diseñan e implementan acciones dirigidas a las causas reales; existe interés de parte de algunos actores en mantener estos patrones; hay condiciones favorables a la existencia de los fenómenos, que operan como un entorno o medio ambiente que los nutre; o finalmente una combinación de las anteriores.

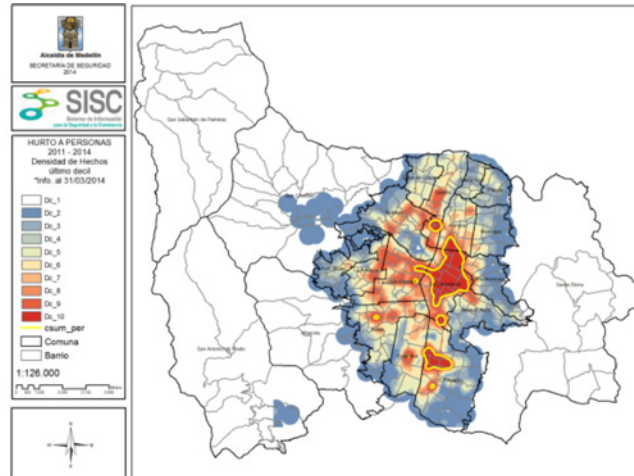
Toda vez que la segunda opción, aunque posible, no puede ser fácilmente convocada a cambiar de posición, siquiera a exponer su punto de vista, nos concentramos en la primera y tercera explicaciones con miras a enunciar opciones de salida. Se consideró que estas opciones, que pueden llegar a corresponder al ejercicio obligatorio de la función pública (reorientado) y a la actuación voluntaria (consciente) de la sociedad, respectivamente, y juntas podrán reducir el peso de la amenaza o actor en relación a su capacidad para mantener el patrón.

Con relación a las fases 3 y 4, a continuación se presentan los resultados del análisis llevado a cabo en relación con las racionalidades del oportunista, en clave conductas delictivas asociadas al hurto y de la racionalidad irracional, en clave de problemáticas de violencia intrafamiliar, violencia sexual y riñas.

#### *a. Escenario Situacional*

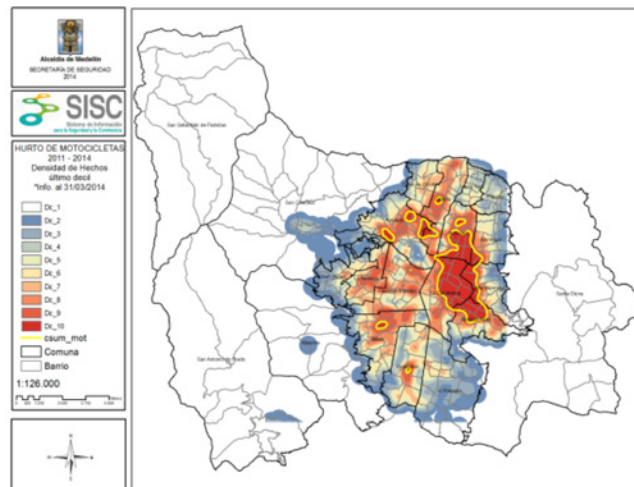
En la Mesa del Escenario Situacional se abordaron las diferentes modalidades de hurto que tienen lugar en la ciudad de Medellín. De acuerdo con las denunciadas registradas por los delitos de hurto a personas, hurto de carros y hurto de motos en cada una de las comunas de la ciudad, se seleccionaron los tres territorios donde se concentran las tres modalidades de hurto analizadas: comuna 4-Aranjuez para el hurto a motocicletas, la comuna 10-La Candelaria para el hurto a personas y comuna 11-Laureles para el hurto a carros, y se solicitó la sugerencia de nuevas acciones para ser implementadas en el corto plazo teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio y de cada modalidad de hurto.

**Figura 2.** Hurto a personas en Medellín. 2011-2014



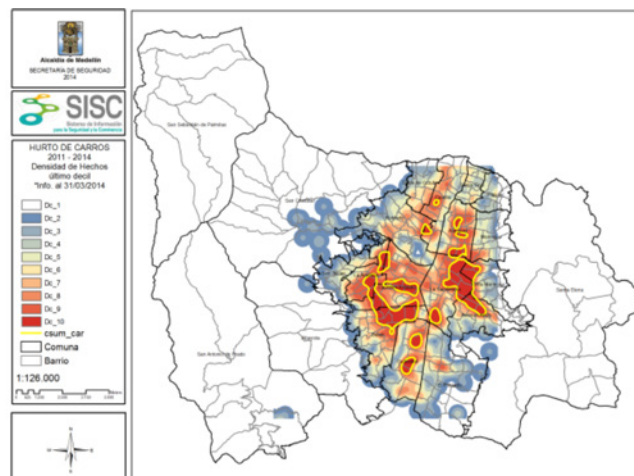
**Fuente:** SIJIN. Construcción: Sistema de información para la Seguridad y la Convivencia -SISC-

**Figura 3.** Hurto de motocicletas en Medellín. 2011-2014



**Fuente:** SIJIN. Construcción: Sistema de información para la Seguridad y la Convivencia -SISC-

**Figura 4.** Hurto de carros en Medellín. 2011-2014



**Fuente:** SIJIN. Construcción: Sistema de información para la Seguridad y la Convivencia -SISC-

Para el hurto a motocicletas en la Comuna 4-Aranjuez las propuestas sugieren mayor control a establecimientos comerciales como talleres, parqueaderos y almacenes de repuestos; fortalecer el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes -MNVCC- en las zonas de mayor vulnerabilidad, en especial lo referente a las labores de patrullaje; incrementar los operativos en donde se articulan Policía Nacional y Secretaría de Tránsito y Transporte, fortalecer el componente tecnológico y promover el uso de alarmas para motos.

Con relación a prevenir los hurtos a personas en la Comuna 10- La Candelaria, las propuestas reconocen la importancia de la difusión de campañas de sensibilización que tengan como objetivo ayudar a prevenir los hurtos a personas promoviendo la corresponsabilidad ciudadana desde dos frentes: denunciando y el autocuidado. De otro lado, las propuestas se concentran en la categoría de vigilancia y control donde demandan incrementar la presencia policial, incluso con personal “infiltrado”, garantizando así mayor número de operativos de control como requisas y vigilancia. También se plantean acciones que pueden inscribirse en la categoría de la administración pública como la recuperación integral del espacio público, incremento de zonas peatonales, rediseño de corredores viales y rutas de transporte público para que circule mejor el tráfico, y el aumento de los sitios y herramientas de denuncia.

En lo referente a acciones para prevenir y contrarrestar los hurtos de carros en la comuna 11-Laureles cobran relevancia igualmente las acciones de vigilancia y control dirigidas a bloqueo de semáforos desde el 123 para impedir que el carro circule, acompañado de avisos o sirenas que indiquen que se robaron un vehículo; aumentar los patrullajes de policía; promover que la compra de alarmas y GPS sean de carácter normativo.

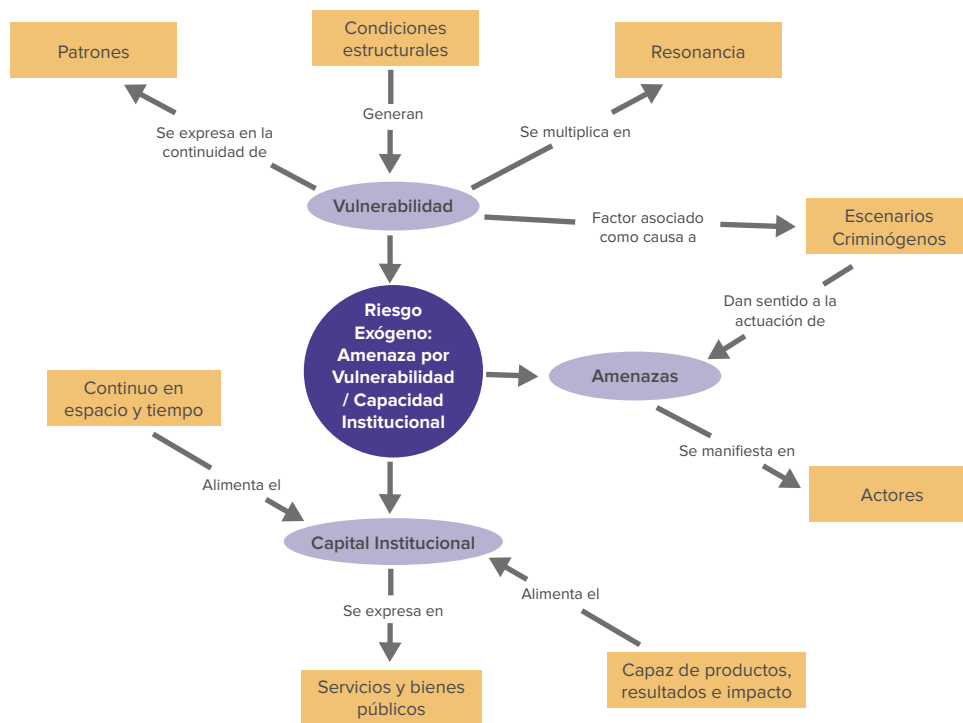
En el diagnóstico de los hurtos, una variable nueva incorporada fue el costo económico, el total de dinero que representaron los hurtos a personas, de carros y de motos ocurridos durante el periodo analizado ascendió a los \$305.005.473.418, así:

- I. 2011: \$131.528.531.337,43.
- II. 2012: \$83.015.293.675,06.
- III. 2013: \$73.078.923.461,82.
- IV. Enero 1 – abril 20 de 2014: \$17.382.724.945,38.

#### *b. Escenario Relacional*

Con el desarrollo de la mesa relacional se quiso dar cuenta de la racionalidad impulsiva, entendida esta como aquella que genera violencias que responden a patrones de relacionamientos sociales y que en muchos casos son construcciones y aprendizajes culturales. Las violencias analizadas fueron: violencia intrafamiliar, violencia interpersonal y violencia sexual. Es importante advertir que el nombre de impulsiva no hace referencia a acciones no meditadas ni desconoce que detrás de la gran mayoría de expresiones de este tipo de violencias hay construcciones sociales e históricas que las promueven, toleran y legitiman.

En la racionalidad impulsiva, la ecuación del riesgo se altera pues los delitos relacionados a esta racionalidad no necesariamente necesitan de una amenaza externa. De otro lado, son la continuidad del riesgo y de determinadas vulnerabilidades, en el espacio y en el tiempo los que generan institucionalidad, la cual se ve expresada en la oferta de bienes y servicios públicos y que a su vez, alimenta la capacidad de garantizar el ciclo consistente en producto, resultado e impacto, que a su vez retroalimentan la institucionalidad.

**Gráfico 1.** Riesgo: el papel del capital institucional

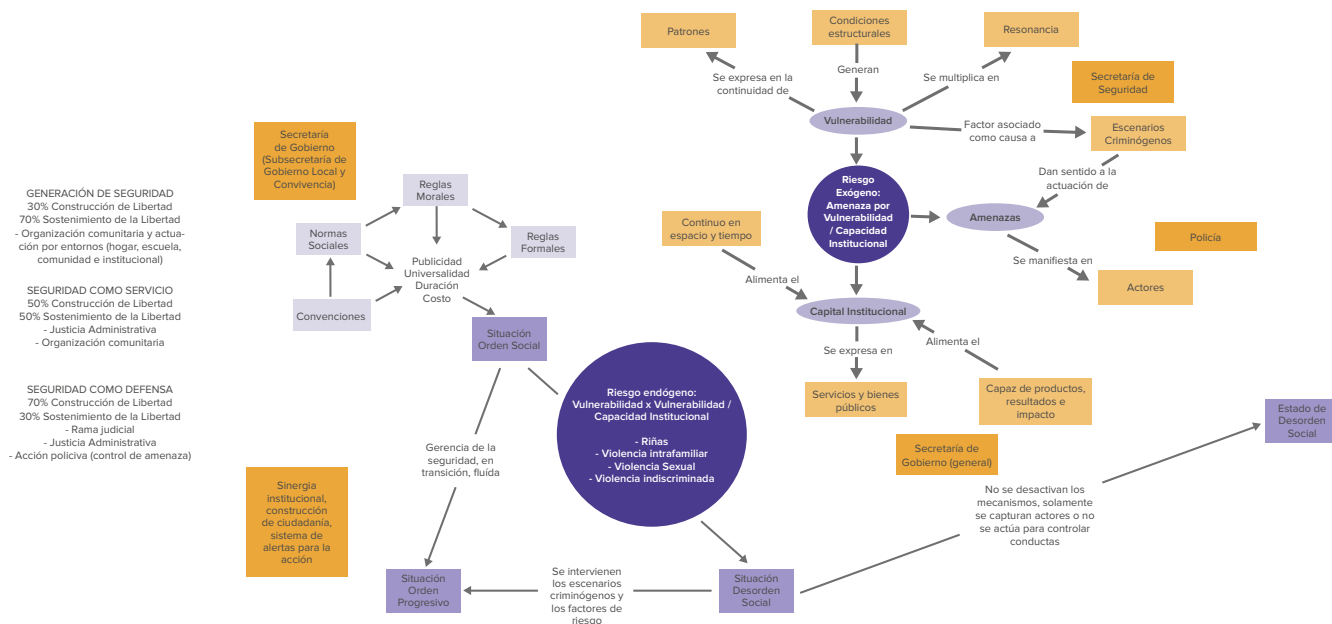
**Fuente:** Creación propia equipo política pública de seguridad y convivencia de Medellín.

Existen unos escenarios de evolución para alcanzar el estado ideal que se ha propuesto alcanzar la Política Pública de Seguridad y Convivencia en unos 10 años.

Los escenarios de intervención propuestos son los siguientes:

- Escenario de generación de seguridad: se requiere una ciudadanía organizada para que se observe la seguridad como un bien público, por lo cual se cataloga como acciones suaves y estaría representada en un 30% de construcción de libertad y 70% de sostenimiento de la libertad.
- Escenario de la seguridad como servicio: se equilibran las acciones fuertes con las acciones suaves, hay por lo tanto un 50% de construcción de Libertad y un 50% de sostenimiento de la libertad. Se cuenta además con Justicia Administrativa y Organización Comunitaria.
- Escenario de la seguridad como defensa: se necesita una participación fuerte del Estado para recuperar los espacios perdidos, por lo tanto se compone de un 70% de acciones para la construcción de libertad y un 30% de sostenimiento de la libertad. Se fortalece la Rama Judicial, la Justicia Administrativa y la Acción Políciva (control de amenazas).

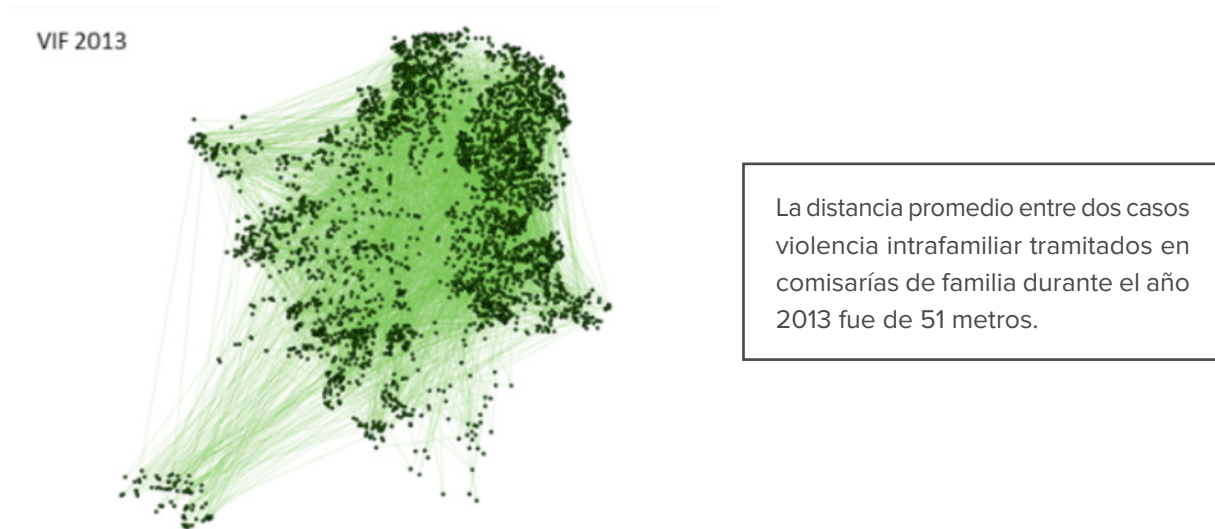
**Gráfico 2.** Ciclo completo factores de riesgo, vulnerabilidades y amenazas vs propuesta de intervención y escenario ideal.



**Fuente:** Creación propia equipo política pública de seguridad y convivencia.

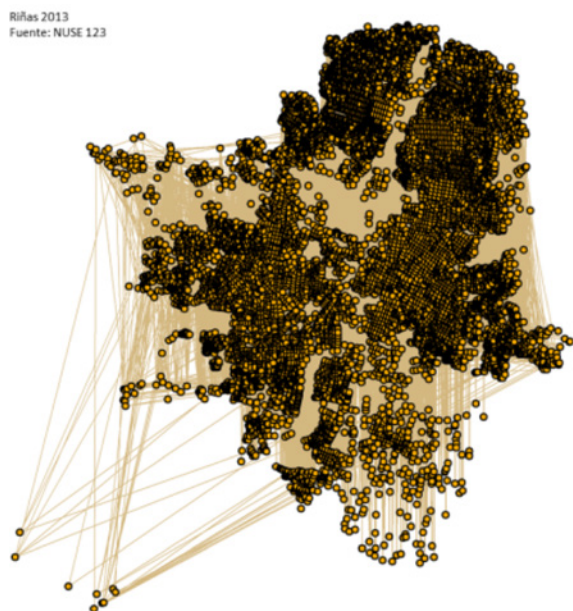
Con relación a los diagnósticos de las problemáticas abordadas en esta racionalidad, se incluyó la variable de medición de la distancia entre lugares de ocurrencia, para optimizar y focalizar las intervenciones en territorio, en este sentido, los hallazgos fueron los siguientes:

**Figura 5.** Solicitudes de medidas de protección por Violencia Intrafamiliar en Comisarías de Familia. Medellín enero 1- Diciembre 31 2013



**Fuente:** Sistema THETA, Secretaría de Seguridad y Convivencia, Alcaldía de Medellín.  
 Construcción: Sistema de información para la Seguridad y la Convivencia -SISC-

**Figura 6.** Reporte de llamadas al Número Único de Seguridad y Emergencias 123 para reportar riñas en Medellín. Enero 1- Diciembre 31 2013

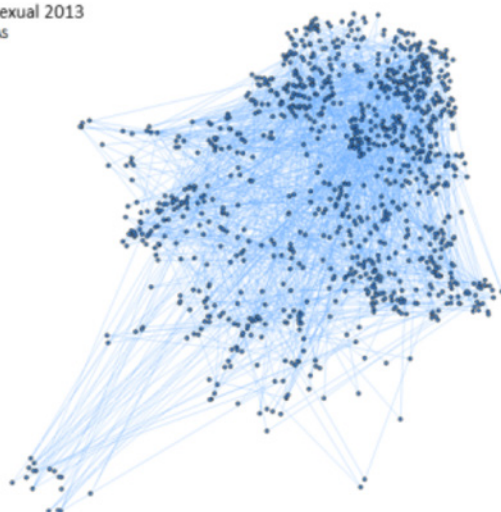


La distancia promedio entre dos casos de riñas reportadas en NUSE 123 durante el año 2013 fue de 2.0 metros.

**Fuente:** NUSE 123, Alcaldía de Medellín. Construcción: Sistema de información para la Seguridad y la Convivencia -SISC-

**Figura 7.** Denuncias por Presuntos delitos sexuales. Medellín. Enero 1- diciembre 31 2013

Violencia Sexual 2013  
Fuente: CAIVAS



La distancia promedio entre dos entre dos casos de presuntos delitos sexuales denunciados en el Centro de Atención a Víctimas de Abuso Sexual –CAIVAS de la Fiscalía, durante el año 2013 fue de 11 metros.

**Fuente:** NUSE 123, Alcaldía de Medellín. Construcción: Sistema de información para la Seguridad y la Convivencia -SISC-

## **Retos para la implementación de la metodología de análisis delictual, en escenarios de planeación local de la seguridad y la convivencia**

La formulación de los instrumentos de planeación de la seguridad en el nivel local en Colombia, han sido recurrentemente delegados en los organismos de seguridad y de justicia del gobierno nacional. Medellín ha alcanzado niveles atípicos de gobernabilidad de los temas de seguridad a través del liderazgo de las autoridades locales desde la Alcaldía de Medellín, donde la infraestructura institucional ha sido diseñada con la finalidad de ejercer el liderazgo en el tema.

La principal dificultad identificada en la implementación de la metodología, fue justamente la materialización del liderazgo de las autoridades civiles de la Administración Municipal, para comprometer a los organismos de seguridad y de justicia en el nivel local con su participación en la implementación de la metodología, así como la vinculación de otros actores (ONGs con experiencia en temas de seguridad y conflicto armado, Universidades, etc.) en el acompañamiento de los escenarios de consulta e implementación de varias de las fases de la metodología.

En relación con asuntos particulares de la implementación de la Auditoría, los análisis acumulados de datos de seguridad y violencia supusieron un reto especial para la Secretaría de Seguridad y para el Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia -SISC-, toda vez que la extensión de los periodos de tiempo y el detalle en el análisis de datos pretendido, era mucho mayor al regularmente implementado.

Finalmente, la concreción de los resultados extensos de la auditoría, supusieron un reto para los tomadores de decisiones en el nivel local que lideraban el proyecto de formulación de una política pública de seguridad y convivencia para una vigencia de 10 años, que debía ser socializada y aprobada por escenarios externos a la Alcaldía Municipal, como lo es el Concejo de Medellín. Se requirió entonces del desarrollo de piezas comunicativas y de escenarios de entrenamiento técnico a personal de esas dependencias que no contaba con conocimientos ni experiencia en materia de seguridad y convivencia, pero por competencias de ley eran los llamados a la evaluación y aprobación final del instrumento.



## Bibliografía

- Alcaldía de Medellín y UNODC. (2013). Auditoría de Seguridad para la Ciudad de Medellín. UNODC-PROJUST.
- Corporación Región. (2014). Algunas ideas sobre el comportamiento de las violencias en el marco del conflicto armado en Medellín 1980-2014. Presentado en Primera Mesa del Escenario Territorial - Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad. Medellín, Colombia.
- Daza, A. (2014). Entre desmovilizaciones. El poder en el territorio desde la desmovilización de milicias hasta la desmovilización de las AUC. Presentado en Primera Mesa del Escenario Territorial - Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad. Medellín, Colombia.
- Fajardo, J. (2014). El desmonte del modelo industrial y su confluencia con el narcotráfico: esbozo de la empresa criminal en Medellín. Presentado en Primera Mesa del Escenario Territorial - Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad. Medellín, Colombia.
- Gutiérrez Tamayo, A. L. Sánchez Mazo, L.M. (2009). Planeación para el desarrollo del territorio: perspectiva contemporánea. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Haesbaert, R. (2006). Ordenamiento territorial. En: Boletim goiano de Geografia. V.26, N°1, jan-jun.
- Krauthausen, C. (1998). Padrinos y Mercaderes, crimen organizado en Italia y Colombia. Bogotá: Planeta colombiana editorial S.A.
- Policía Nacional, (2014). Mirada institucional de territorio. Presentado en Primera Mesa del Escenario Territorial - Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad. Medellín, Colombia.
- Saquet, M.A y Gagliotto Galvão, A. R. (2009). A valorização territorial e multidimensional do patrimônio de Francisco Beltrão (pr). En: CAMPO-TERRITÓRIO: revista de geografia agrária, v.4, n 8, p.98-120.
- Secretaría de Seguridad, (2014). Ejercicio de caracterización de dinámicas territoriales y control social de grupos delincuenciales. Presentado en Primera Mesa del Escenario Territorial - Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad. Medellín, Colombia.
- Sistema de Información de Seguridad y Convivencia SISC, (2014). Diagnóstico SISC Mesa Territorial. Presentado en Primera Mesa del Escenario Territorial - Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad. Medellín, Colombia.
- Unidad Municipal de Atención y Reparación a Víctimas del Conflicto Armado, (2014). Plan Integral De Prevención, Contingencia Y Garantías de No Repetición de Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario de Medellín. Presentado en Primera Mesa del Escenario Territorial - Alcaldía de Medellín, Secretaría de Seguridad. Medellín, Colombia.