



# CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA

Este tema está inscrito en la primera línea programática: "La Revolución de la Cultura Ciudadana", del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003.

## ANTECEDENTES

Dado que el programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana es el eje fundamental del desarrollo de los programas y proyectos encaminados a mejorar las condiciones de convivencia en la ciudad, es importante conocer de dónde proviene este programa iniciado desde la administración 1998-2000, su formulación concertada con distintos actores del desarrollo de Medellín y sus modificaciones y avances o vacíos durante la administración 2001-2003.

*“El programa de Convivencia Ciudadana tuvo su origen como idea, en las Fundaciones Empresariales de Antioquia agrupadas en ENTRE TODOS, quien propuso en unión con empresarios del Valle del Cauca y funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, explorar la posibilidad para que la banca multilateral le otorgara créditos a los municipios de Medellín y Cali, y al distrito capital de Santafé de Bogotá, para financiar proyectos en materia de convivencia ciudadana”.<sup>1</sup>*

Esta iniciativa fue apoyada por Juan Gómez Martínez, una vez fue elegido alcalde de la ciudad a través de *“la contratación parcial del crédito externo que ofreció el Banco Interamericano de Desarrollo y la inclusión respectiva en el Plan de Desarrollo de Medellín 1998-2000”*. Sobre esta base se negoció un crédito por US\$15 millones con el compromiso municipal de aportar US\$10 millones por contrapartida, constituyéndose *“en el núcleo del hoy Programa de Convivencia Ciudadana, elaborado con la filosofía y orientación del Plan de Desarrollo Municipal 1998-2000 y en el marco del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana”*. (Contraloría, 2002: 2)

El contrato entre el Municipio de Medellín y el BID fue firmado por las partes el 14 de diciembre de 1998, radicado con el número 1088/OC-CO, con una ejecución prevista para cuatro años y medio, es decir, entre el 14 de diciembre de 1998 y el 14 de julio de 2003, durante los cuales este Programa le permitiría a la Administración Municipal *“fortalecer los proyectos de promoción de la convivencia ciudadana y prevención de la violencia y asumir de manera consistente y a largo plazo, estrategias que respondieran de manera efectiva no sólo a la inseguridad*

---

1 Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. Federación Antioqueña de ONG. Evaluación parcial del Programa de Convivencia Ciudadana Municipio de Medellín – Banco Interamericano de Desarrollo. Informe Final de Consultoría. Elaborado por Alberto León Gutiérrez Tamayo Planeación y Comunicación Consultores. Medellín, agosto 12 de 2000. En adelante se citará como Veeduría Ciudadana, 2000.

*y la violencia, sino a las causas que las originan, explicables en los profundos cambios que ha tenido la sociedad en las últimas décadas y que requieren en todo caso transformaciones profundas en la mentalidad y en la cultura de la ciudad".* (Contraloría, 2002: 3)

El contrato se ejecuta por el municipio a través de las diferentes secretarías que actúan como unidades ejecutoras municipales, coordinadas por la Unidad Coordinadora Municipal (UCM) quien debía actuar como facilitadora y elemento de cohesión entre el Municipio y las diferentes unidades ejecutoras y el BID. El costo del programa es el equivalente a veinticinco millones de dólares (US\$25 millones), cuyo monto se desembolsaría en un plazo de cuatro años y medio (diciembre 14 de 1998 – julio 14 de 2003).

La duración del período de desembolsos del préstamo por 15 millones de dólares evidentemente no corresponde con la duración de la administración 1998-2000, en tanto el período pactado de desembolsos va entre diciembre de 1998 y julio de 2003, por lo cual el programa no podía ser ejecutado en su totalidad durante esa administración.

Es importante aclarar que a la fecha de corte de esta evaluación, el Contrato había sido prorrogado, situación que lleva a que el plazo de desembolsos venza el 14 de junio de 2004 y el pago de la primera cuota de amortización quede pendiente hasta el 14 de diciembre de 2004.<sup>2</sup>

## ALGUNAS CONSIDERACIONES

Resulta necesario señalar que para la evaluación de este tema, se presentaron dificultades serias dada la descoordinación entre las dependencias ejecutoras, pese a la existencia de una Unidad Coordinadora Municipal que, bajo el argumento de cumplir "*funciones eminentemente técnicas y no decisorias*", no asumió un papel claro de interlocución entre el BID, la Administración y las distintas instancias de ejecución. La improvisación con que se venían desarrollando algunas actividades, reflejada en ausencia de metas, indicadores y cambios en los planes de acción y la falta de indicadores claros que permitieran hacer seguimiento y evaluación a los procesos, como se evidenciará más adelante, obstaculizó el rigor que debió caracterizar este importante ejercicio. A esto se suma la independencia con se ejecutaron los distintos proyectos, situación que dificultó articular hallazgos y resultados que podrían dar coherencia al Programa de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Para efectos de esta evaluación se hará énfasis en los siguientes programas definidos en el marco del crédito con el BID: Formación de un Nuevo Ciudadano para la Convivencia; Red de Mesas Barriales de Convivencia; Servicio Social

---

2 Según Carta de aprobación de solicitud de prórroga enviada por Fernando Cossio, Representante del Banco Interamericano de Desarrollo en Bogotá a Helena Herrán de Montoya, Directora de la Unidad Coordinadora Municipal del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana, fechada en Bogotá, en mayo 27 de 2003.

Universitario; Promoción de la Convivencia en Niños y Jóvenes; Observatorio de la Violencia; Sistema Integral de Seguridad (*con énfasis en el Sistema Único de Emergencias 123 y las Redes de buena vecindad*) y Medellín Noche tras Noche.

Cabe resaltar que el programa de *Formación de un Nuevo Ciudadano para la Convivencia*, se constituye en punto de enlace entre las administraciones 1998-2000 y 2001-2003, para manejar el programa que se venía financiando con el crédito internacional del BID, en funcionamiento desde la administración de Juan Gómez M., y acoge su marco de actuación, el cual señala que los programas por ejecutar son el camino para “*impulsar procesos que den respuesta a la problemática de deterioro de la convivencia, y a “contribuir a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en Medellín, mediante el fortalecimiento de acciones preventivas, orientadas a contrarrestar y controlar factores asociados con hechos delictivos y de violencia”*”.

El informe que aquí se presenta es producto entonces de una información no suficientemente coherente, recogida en las distintas dependencias de la Administración y confrontada con ejecutores y beneficiarios, hasta donde ello fue posible. La valoración de metas y su contrastación con resultados se realizó en la medida en que las fuentes facilitadas por la Administración y complementadas con otros datos (Contraloría, prensa, fuentes secundarias, etc.) así lo permitieron.

## **LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD EN EL PLAN DE DESARROLLO DE MEDELLÍN 2001-2003 Y EN EL PLAN ESTRATÉGICO PARA MEDELLÍN Y EL ÁREA METROPOLITANA 2015**

La tercera línea del Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana 2015 denominada *Ciudad Metropolitana, Descentralizada, Participativa y Centro Internacional de la Convivencia*, aborda la temática de convivencia y la seguridad, argumentándose que esta última constituye “*uno de los más neurálgicos aspectos de actuación de los gobiernos locales, por su alta incidencia en los niveles de calidad de vida urbana*” para lo que se precisa entre las tareas esenciales, “*garantizar una mayor eficacia de los organismos del Estado en los aspectos de prevención y control del delito, en la administración de la justicia y en la negociación de los conflictos sociales y políticos*”.

Tal propósito requiere, según el Plan, “*la cooperación pública y de la sociedad civil organizada para poner en marcha acciones conjuntas encaminadas a mejorar los niveles de convivencia ciudadana en Medellín y el Área Metropolitana*”, para lo cual se proponen dos criterios de actuación específicos para el tema de convivencia: 1) “*El diseño y puesta en marcha de políticas y estrategias de promoción y educación para la paz y la convivencia*”; 2) “*La*

*ampliación del conocimiento de la dinámica de la violencia y el delito e identificación y evaluación de impacto de las acciones que contribuyen a la convivencia pacífica”.*

El Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 en su primera línea, *La Revolución de la Cultura Ciudadana*, por su parte señala que, “*el espíritu de la Cultura Ciudadana apunta a construir un nuevo tipo de hombre y de mujer; no fragmentados, no constreñidos en su capacidad de discernir; dispuestos a respetar la norma por convicción y no por conveniencia personal, a desaprender la violencia, a desalcoholizar los espíritus, a derribar las barreras mentales y los prejuicios, a reconstruir los hilos rotos de la familia, a erradicar la indiferencia y la intemperancia verbal, porque de la forma de hablar también depende la paz o la violencia de una ciudad*”, señalando cómo “*la mayor urgencia de nuestra sociedad es encontrar una nueva forma de mejorar la vida*”.

En ese mismo aparte se señala como objetivo general de la línea *La Revolución de la Cultura Ciudadana*, el de “*crear y sostener condiciones para que la ciudad se constituya en el escenario donde se forman, en igualdad de condiciones, todos los ciudadanos para una democracia cimentada en la paz, la convivencia y la solidaridad*”, objetivo que enfatiza en el tema de convivencia.

Al tratar el tema de Convivencia y Seguridad, el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, identifica como prioridad “*acciones de formación y promoción de Cultura Ciudadana para la convivencia*”, con énfasis “*en acciones que beneficien directamente la población y permitan construir la cultura ciudadana de convivencia en Medellín*”, con “*niveles de intervención [...] de carácter preventivo, promocional, de proyección social y de gestión institucional*”.

Especificando más su marco de actuación en el tema de Convivencia y Seguridad, el Plan afirma que la convivencia ciudadana se concibe como: “*la condición política y social que posibilita la construcción colectiva de la paz integral, mediante la formación y consolidación del consenso para el fortalecimiento del Estado Social de Derecho, con asiento en la legitimidad, la gobernabilidad y la democracia. Requiere procesos de construcción de nuevas formas de relación social con criterio participativo y de pedagogía social. La integralidad del concepto implica que su marco explicativo se aborde desde lo socioeconómico, lo político y lo cultural...*”.

Y frente al tema de la seguridad ciudadana, afirma que: “*La seguridad ciudadana y la justicia son responsabilidad esencial del Estado, a las que deben vincularse los diferentes actores sociales. ... Es fundamento del Estado Social de Derecho y condición de su legitimidad; es la función de la administración pública nacional en la búsqueda de prevenir el delito, mantener el orden, la tranquilidad y el bienestar colectivo. ... Actúa mediante un régimen de regulación social que ofrece los mecanismos legales de control para la creación y mantenimiento del orden. Está dirigida a superar las condiciones de*

*inseguridad, a profundizar y a consolidar las relaciones democráticas entre los diferentes actores de la sociedad”.*

Puede observarse que los temas como el de la promoción, prevención, formación, consenso, nuevas formas de relación, entre otros, son los que priman en las aspiraciones del Plan de Desarrollo en el tema de Seguridad y Convivencia, o al menos son los términos con más acotaciones, y se constituyen en el eje fundamental de los programas encaminados a mejorar las condiciones de convivencia de la ciudad. Es en ese marco que interesa hacer la evaluación que a continuación se presenta, tratando de identificar cuál fue la orientación de la política en esta materia, por supuesto revisando el logro de las metas propuestas en el Plan, de los programas ya enunciados, y cómo ellos afectaron la problemática que enfrentan.

## **CONVIVENCIA Y SEGURIDAD: UN REFERENTE CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS**

Para efectos de ofrecer una mirada más cualitativa al tema de la seguridad y convivencia y de observar la manera cómo las administraciones han venido abordándolo, vale la pena traer a colación apartes del estudio realizado por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia (institución que lleva largos años estudiando el tema con seriedad), en el que se analizó el problema de la violencia homicida en Medellín y las políticas de seguridad ciudadana *“a través de las cuales se ha pretendido simbólica o realmente, responder a esta conducta socialmente negativa”*.<sup>3</sup>

Para desarrollar la temática, los autores elaboran una distinción teórica entre los conceptos de seguridad y orden, para poder *“establecer las contradicciones, confusiones y riesgos que ha implicado esa respuesta institucional, materializada en lo que se ha denominado genéricamente programas o planes de seguridad ciudadana”*. Tal precisión permite entender que en torno a la idea de *seguridad ciudadana* no existe una unidad de criterios teóricos y que el concepto de *seguridad* se ve frecuentemente acompañado por otros tales como los de *“pública, ciudadana, nacional y democrática”*, cuyo hilo conductor parece ser, sin embargo, el vínculo entre la seguridad y el orden, que expresa *“las relaciones complejas de una sociedad, su gobierno y el modelo de Estado prevaleciente”* (Pérez y Vélez, 1997: 100) En tal sentido, los autores entran en un análisis de los conceptos orden y seguridad que, en todo caso, *“se dirigen a finalidades distintas”*:

El *concepto de orden* en una sociedad organizada políticamente, designa *“la condición de mantenimiento de las instituciones, del modelo jurídico político*

3 Pérez Toro, William Fredy y Vélez Rendón, Juan Carlos. *“Seguridad ciudadana y homicidio en Medellín”*. En: Revista Instituto de Estudios Políticos No. 11, pp. 99-129. Medellín, Universidad de Antioquia, 1997.

*y de las formas y procesos de definición legal; se trata de la defensa de un Estado histórica, jurídica y políticamente determinado*". Por otro lado, el concepto de seguridad se encuentra más referido a *"la protección ciudadana, doméstica y localizada, del bienestar físico de las personas y a la defensa de sus bienes"* de amenazas que no se dirigen al orden (en el sentido anteriormente expuesto), sino al ejercicio de las libertades individuales.

Pese a esto, llaman la atención los autores sobre el hecho de que *"las condiciones propias de nuestra realidad social han terminado por conducir y subordinar [...] la seguridad de las personas al orden público"*, afirmación que sirve de marco para entender el *"reciente pero confuso tratamiento que de la cuestión seguridad ciudadana se ha dado en Medellín y de su reducción, estructuralmente ineludible al parecer, al ámbito del orden público"*. (Pérez y Vélez, 1997: 104)

Los autores a partir de diferentes categorías como las de *seguridad pública* que alude a la defensa de la comunidad y las personas, y a los bienes colectivos que son construcción de políticas estatales; *seguridad ciudadana "que hace énfasis en la comunidad, sin desligar los bienes colectivos de su sentido de pertenencia [...] y que tiene por objetivo la misma protección de bienes que comprende la denominada 'seguridad pública', pero su fin primordial es el hombre"*; y *conflicto y violencia* en tanto que los conflictos no sólo no son negativos sino que son inherentes a las personas y sociedades y facilitan el desarrollo de las mismas; los autores analizan además los programas de seguridad ciudadana en Medellín, señalando cómo en la ciudad, el tema de la seguridad ciudadana, se ha abordado en dos niveles: en primer lugar, se ha *"asociado de manera directa al problema de la criminalidad"* desde una visión estrictamente judicial (sin asocio con los asuntos social y político), y en segundo término, al tema del orden público, de donde se deriva que *"su conservación o restablecimiento ha implicado, desde luego, la movilización del aparato represivo y el consecuente recorte de las garantías ofrecidas por el Estado de derecho"*. (Pérez y Vélez, 1997: 105)

En tal sentido, el texto hace pensar en los vacíos de esta concepción en tanto no parece reconocer que la situación de inseguridad se deriva también de las limitaciones de los ciudadanos en el acceso a bienes y servicios que garanticen un mínimo nivel de calidad de vida, llamando la atención sobre el hecho de que en un Estado Social de Derecho (como el nuestro) la seguridad ciudadana *"es una cuestión social y política"* y por tanto, debería ser *"un instrumento para integrar social, económica, política y culturalmente a los habitantes, a los individuos, a las personas de la ciudad"*. (Pérez y Vélez, 1997: 105)

Hacemos referencia a estos apartes del estudio para dejar planteado el debate en relación con el tema, pues basados en las ejecutorias de la administración que presidió el alcalde Luis Pérez G. en materia de Convivencia y Seguridad Ciudadana, la aplicación global de los recursos en este programa, parecen evidenciar tal confusión, si se mantiene como referente lo planteado en el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003.

Lo anterior se puede apreciar en las evaluaciones que a continuación se presentan y pueden servir para evidenciar algunos elementos de la política que en el tema primó durante dicha administración. Al respecto, vale mencionar que en el mes de febrero del año 2001, en el marco del Convenio BID, proyecto *Apoyo a la Administración Municipal en la formulación, adopción e implementación de la política de seguridad y convivencia ciudadana para el municipio de Medellín*, la Universidad de Antioquia entregó al Municipio un documento titulado *Política de seguridad y convivencia ciudadana para Medellín*,<sup>4</sup> en el cual se consignó una propuesta en esta materia que, pese a haber sido formulada para ese propósito con la concertación de distintos actores y por “encargo” de la administración de Juan Gómez Martínez, no fue consultada para su implementación y desarrollo por el alcalde Luis Pérez Gutiérrez.

En tal sentido, puede afirmarse que la administración 2001-2003 se inició sin una política pública de seguridad y convivencia e incluso sin lineamientos claros de actuación e intervención en la ciudad que permitieran definir estrategias contundentes a largo plazo para afectar positivamente el tema de la seguridad y la convivencia, como se deduce de las entrevistas sostenidas con algunos funcionarios públicos y otras actuaciones del alcalde que se enuncian a continuación.

La carencia de lineamientos claros en esta materia (que tampoco se establecen con contundencia en el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003), con la que se inició la administración de Luis Pérez Gutiérrez, trató de subsanarse finalizando el año 2002, cuando a partir de los hechos de confrontación armada ocurridos en la Comuna 13 y bien conocidos por los habitantes de la ciudad, el alcalde publicó el libro *Compro la guerra*, cuyo subtítulo, *Política pública de seguridad y de reincorporación a la civilidad*,<sup>5</sup> abre expectativas sobre la formulación de una verdadera política pública y donde el alcalde plantea que para “evitar eficazmente la guerra, es necesario invertir en prevención, fijar nuevas prioridades sociales, ‘priorizando’ una solución política de reincorporación a la civilidad”, pero aclarando que “la autoridad legítima del Estado no es guerra, sino todo lo contrario: disuasión de la guerra”. (*Compro la guerra*, 2002:14)

En el libro citado se señala la existencia de una línea directa entre la seguridad y la calidad de vida, ya que “si hay seguridad habrá empleo. Si hay empleo, habrá acceso a los servicios de salud y educación, habrá capacidad de ahorro que facilite la adquisición de vivienda, habrá acceso a la educación y a mayores posibilidades de ascenso social, mientras la municipalidad pueda captar más recursos que redistribuirá entre toda la población...”, afirmación que contradice

4 Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Centro de Investigaciones Sociales y Humanas. Proyecto: Apoyo a la Administración Municipal en la formulación, adopción e implementación de la política de seguridad y convivencia para el Municipio de Medellín”. POLÍTICA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA PARA MEDELLÍN. Febrero de 2001

5 Pérez Gutiérrez, Luis. Alcalde de Medellín. *Compro la guerra. Política pública de seguridad y de reincorporación a la civilidad*. 1ª edición. Medellín, agosto de 2002.



innumerables planteamientos que, desde distintas disciplinas, señalan los problemas de inseguridad como efecto (no causa) de la iniquidad social, cultural y económica. De hecho, en los próximos capítulos de este libro se señala, no sólo cómo la política de empleo de la administración 2001-2003 no fue muy exitosa, y cómo sus precarios resultados afectaron a otros sectores, como al de salud por ejemplo, sino que su poca efectividad no tuvo que ver precisamente con los problemas de seguridad de la ciudad.

No quisiéramos ahondar más en el libro *Compro la guerra*, el cual evidencia dos sustentos básicos para formular la política de seguridad y convivencia basados en aspectos como fuerza pública y seguridad ciudadana y reincorporación a la civilidad, no sólo porque aquel, al momento de corte de esta evaluación, no había sido acogido formalmente por un acuerdo municipal, sino porque la Veeduría solicitó, mediante derecho de petición específico, información sobre el tema, y éste no fue respondido, por lo tanto carecemos de más argumentos para concluir sobre el asunto.

## OBJETIVOS Y COMPONENTES DEL PROGRAMA

El Programa de Convivencia Ciudadana del Municipio de Medellín tiene como objetivo general el de *“contribuir a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad de Medellín, a través del fortalecimiento de acciones tendientes a prevenir, contrarrestar y controlar factores identificados como asociados con hechos delictivos de violencia”*.

Sus objetivos específicos son: *“1) Proveer las herramientas necesarias para el conocimiento y la evaluación de los múltiples tipos de violencia que afectan a Medellín y crear consenso alrededor de los factores generadores sobre los cuales podría incidirse mediante políticas; 2) Ayudar a las autoridades en el desarrollo de políticas y programas; 3) Apoyar un conjunto de intervenciones orientadas a fomentar la convivencia ciudadana, prevenir y controlar la violencia urbana y doméstica; 4) Apoyar el seguimiento y evaluación de proyectos de convivencia y seguridad, y facilitar su desarrollo a través de recursos de crédito y asistencia técnica; 5) Promover el intercambio de experiencias exitosas entre ciudades”*.<sup>6</sup>

Para llevar a cabo estos objetivos, el Programa de Convivencia se estructuró originalmente en siete componentes, con definiciones en cuanto a objetivos, metas y actividades: *Observatorio de la Violencia, Justicia Cercana al Ciudadano, Promoción de la Convivencia en Niños y Jóvenes, Los Medios de Comunicación como Promotores de la Convivencia Ciudadana, Modernización Institucional, Seguimiento Ciudadano y Administración del Proyecto*.

---

6 Alcaldía de Medellín, Es hora de Actuar. *Programa de Convivencia Ciudadana*. Borrador conceptual y programático. Documento preparado y editado por la Unidad Coordinadora Municipal, con base en el programa de Gobierno Municipal, el documento de contrato número 1088 firmado entre la Alcaldía de Medellín y el Banco Interamericano de Desarrollo-BID, los documentos técnicos de apoyo y las orientaciones que sobre el Programa brindaron las Secretarías de Despacho del Municipio. Fecha de elaboración: enero 22 de 1999.

La Administración de Luis Pérez Gutiérrez introdujo algunas modificaciones al Programa de Convivencia, relacionadas con el cambio de subcomponentes, pues algunos de ellos desaparecieron y surgieron otros nuevos (o se hizo algún “ajuste de nombre”), en un proceso que, según la directora de la Unidad Coordinadora Municipal, fue concertado con la comunidad, pero del cual no existen en los archivos de tal dependencia, las actas que permitan realizar seguimiento a los acuerdos generados a través de tal concertación.<sup>7</sup>

Los subcomponentes suspendidos fueron: *Acercamiento a la comunidad de las entidades del Estado encargadas de la seguridad y la convivencia ciudadana; Reinserción social de jóvenes agresores; Fortalecimiento de valores ciudadanos para la convivencia en barrios con altos índices de violencia; Fortalecimiento de valores ciudadanos para la convivencia en escuelas y colegios de Medellín; Fortalecimiento de valores ciudadanos para la convivencia en establecimientos públicos y privados; Sensibilización de líderes económicos y sociales; Los medios de comunicación como promotores de la convivencia; Apoyo institucional – Modernización ONG.*

En su lugar, se crearon los subcomponentes de *Prácticas universitarias; Capacitación de jóvenes para el empleo; Red de escuelas y bandas de música; Escuelas populares para el deporte y la recreación; Infancia y familia; Mesas barriales para la convivencia; y Comunicaciones para la Paz*, ejecutados por dependencias de la Administración diferentes a la Unidad Coordinadora Municipal que cumple una función eminentemente técnica, mas no ejecutora.<sup>8</sup>

## EL PROGRAMA DE SEGURIDAD Y CONVIVENCIA EN EL PLAN DE DESARROLLO 2001- 2003, ANÁLISIS PRESUPUESTAL Y FINANCIERO GLOBAL

En el marco del Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo, hay asignados unos recursos vinculados a programas y proyectos específicos, a través de los cuales se pretende llevar a cabo la política de seguridad y convivencia en la ciudad. Como se muestra en la tabla 1, la asignación total durante el trienio para programas de convivencia y seguridad es del orden de los \$65.738 millones, de los cuales el 68.2% (\$44.803 millones) corresponden al campo de la convivencia, en tanto que el restante 31.8% (\$20.935 millones) están asignados para concretar las iniciativas que propenden por la seguridad ciudadana.

7 Entrevista con la doctora Helena Herrán de Montoya, directora de la Unidad Coordinadora Municipal del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana, realizada el día lunes 21 de julio de 2003, en su despacho de la Administración Municipal

8 En una reunión interna de algunos miembros de la Administración, se señala que el replanteamiento propuesto está relacionado con el hecho de que en “la formulación inicial los recursos se dirigían en su gran mayoría a infraestructura: adquisición de bienes, obras de infraestructura, refrigerios, etc. Había más de un 40% para la construcción de espacios físicos en los barrios, lo que no contribuía a la solución de problemáticas específicas”, por lo que se sugieren los nuevos “proyectos estratégicos que generan acciones de convivencia en determinados sectores de la población”. Comité de Seguridad y Convivencia. Acta 001 de abril 11 de 2002.

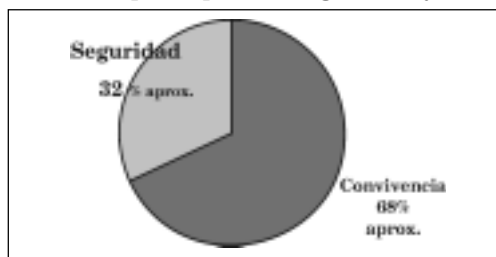
**Tabla 1. Síntesis de las ejecuciones presupuestales  
Programa Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2001- junio 2003**

| COMPONENTES             | Asignación presupuestal trienio |      | Ejecución presupuestal 2001 |       | Ejecución presupuestal 2002 |       | Ejecución a junio 30 de 2003 |       | Total ejecutado trienio vs. asignado |       |
|-------------------------|---------------------------------|------|-----------------------------|-------|-----------------------------|-------|------------------------------|-------|--------------------------------------|-------|
|                         | Asignación                      | %    | Ejecución                   | %     | Ejecución                   | %     | Ejecución                    | %     | Ejecución                            | %     |
| SEGURIDAD Y CONVIVENCIA | 65738                           | 100  | 7071                        | 10.75 | 19738                       | 30.02 | 20015                        | 30.44 | 46824                                | 71.2  |
| CONVIVENCIA             | 44803                           | 68.2 | 1054                        | 2.41  | 8614                        | 19.22 | 4403                         | 9.82  | 14101                                | 31.5  |
| SEGURIDAD               | 20935                           | 31.8 | 5987                        | 28.6  | 11123                       | 53.13 | 15612                        | 74.57 | 32722                                | 156.3 |

Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

La proporción global de los recursos asignados a este programa corresponde al siguiente gráfico:

**Gráfico 1. Plan de Desarrollo de Medellín 2001 - 2003  
Composición del presupuesto seguridad y convivencia**



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

A continuación se ven reflejadas las ejecuciones presupuestales en el programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana de enero 2001 a junio 2003 por programa.

**Tabla 2. Ejecución Presupuestal en Seguridad y Convivencia  
Enero 2001 a junio 2003. Cifras en millones de pesos**

| COMPONENTES                                            | Asignación<br>presupuestal trienio | Ejecución 2001 | Ejecución 2002 | Ejecución a junio 30<br>de 2003 | Total ejecutado<br>trienio | % ejecutado  |
|--------------------------------------------------------|------------------------------------|----------------|----------------|---------------------------------|----------------------------|--------------|
| <b>CONVIVENCIA</b>                                     |                                    |                |                |                                 |                            |              |
| 1. Observatorio de la Violencia                        | 2.184                              | 38             | 91             | 8                               | 137                        | 6.3          |
| 2. Justicia cercana al ciudadano                       | 15.014                             | 350            | 865            | 390                             | 1.605                      | 10.6         |
| 3. Comunicación social como promotor de la convivencia | 7.853                              | 0              | 1217           | 551                             | 1768                       | 22.5         |
| 4. Promoción de la convivencia en niños y jóvenes      | 11.013                             | 182            | 4343           | 1594                            | 6119                       | 55.6         |
| 5. Inversión administrativa                            | 2.000                              | 244            | 346            | 441                             | 1.031                      | 51.5         |
| 6. Monitoreo y evaluación de los programas             | 2.483                              | 92             | 23             | 15                              | 130                        | 5.2          |
| <b>TOTAL CONVIVENCIA</b>                               | <b>44803</b>                       | <b>1084</b>    | <b>8614</b>    | <b>4403</b>                     | <b>14101</b>               | <b>31.5</b>  |
| <b>SEGURIDAD</b>                                       |                                    |                |                |                                 |                            |              |
| 1. Más policías para la ciudad                         | 600                                | 317            | 278            | 3.258                           | 3853                       | 642.1        |
| 2. Sistema Integral de Seguridad                       | 8.733                              | 2.763          | 2.474          | 10.902                          | 16139                      | 184.8        |
| 3. Redes de buena vecindad y policías de barrio        | 900                                | 0              | 296            | 0                               | 296                        | 32.9         |
| 4. Apoyo a organismos de seguridad y justicia          | 9.748                              | 2.807          | 7.565          | 1.251                           | 11623                      | 118.8        |
| 5. Medellín noche tras noche                           | 954                                | 100            | 510            | 201                             | 811                        | 85.0         |
| <b>TOTAL SEGURIDAD</b>                                 | <b>20935</b>                       | <b>5987</b>    | <b>11123</b>   | <b>15612</b>                    | <b>32722</b>               | <b>156.3</b> |

De seis programas contemplados para *Convivencia*, sólo cuatro hacen relación directa a acciones de convivencia, a los que se les asignó un presupuesto de \$36.000 millones aproximadamente, y de éstos, sólo uno de ellos, *Promoción de la convivencia en niños y jóvenes*, alcanza una ejecución cercana al 60%, es decir, de \$11.013 millones asignados, sólo se ejecutan \$6.119 millones. El que le sigue en ejecución (22.5%) es el programa de *Comunicación social como promotor de la convivencia*. Los otros dos programas (*Inversión administrativa* y *Monitoreo y evaluación de los programas*) son de carácter interno y también tienen muy baja ejecución. Para *Monitoreo y evaluación* se asignaron \$2.483 millones y a seis meses de terminar el gobierno, sólo se habían ejecutado 130 millones (5.2%), para hacerle *seguimiento* a un proyecto que, por la experiencia que podría dejarle al Municipio dado el aprendizaje adquirido por efecto del crédito contratado con el BID, bien valía la pena dejar sistematizada todas sus

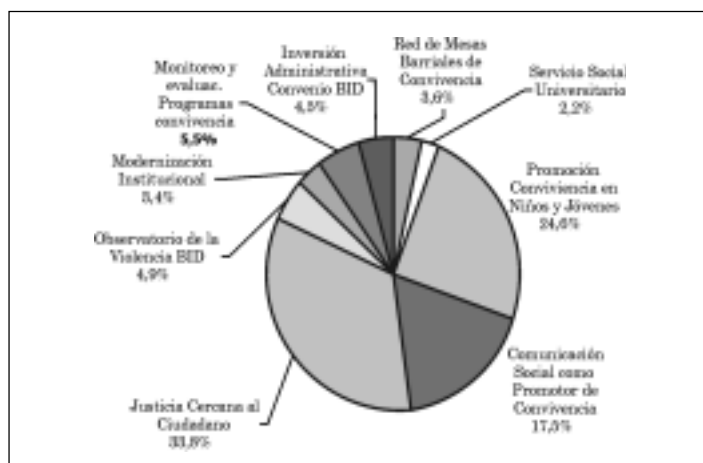
dificultades y fortalezas, para no repetir las ineficiencias que lo han caracterizado desde su inicio.

Llama la atención que el *componente de seguridad* no cuente con un monto similar para ser monitoreado, pese a que los recursos ejecutados son bastante superiores.

De acuerdo a datos del cuadro anterior, se podría concluir que, según la administración de Luis Pérez, el conflicto se resuelve aumentando el pie de fuerza, las cifras son contundentes. Lo asignado para el programa *Más policías para la ciudad*, al inicio del trienio era de \$600 millones, y a junio 30 de 2003 se habían ejecutado \$3.853 millones, es decir, una ejecución de 642%. Contrasta con el 31.5% de ejecución del programa de *Convivencia*, o con el programa *Redes de buena vecindad y policías de barrio* al que se le asignaron \$900 millones y sólo en el 2002 se ejecutaron \$296 millones (32.9%), un proyecto que se acerca a un concepto más cualitativo de la seguridad. Los demás programas de seguridad oscilan con una ejecución que va del 85% al 185% aproximadamente. Por supuesto, cabe resaltar de este programa los resultados sobre la significativa reducción de muertes violentas, muy especialmente del año 2002 al 2003. Al respecto vale la pena conocer la evolución y comportamiento de los datos en materia de seguridad social en los últimos cinco años. (Ver Anexo página 77).

En el caso de la formación ciudadana y la convivencia, el total de recursos asignados dentro del Plan de Inversiones se distribuye porcentualmente por componentes según se muestra en el gráfico 2:

*Gráfico 2.* Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003  
Distribución del presupuesto de inversiones en convivencia



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

El mayor porcentaje de recursos está asignado a programas como *Justicia cercana al ciudadano* (con el 33.8%), seguido de *Promoción de la convivencia*

en niños y jóvenes (con el 24.6%). Sumados los dos, se llevan el 58.4% de los recursos del Programa de Convivencia.

En el gráfico siguiente, correspondiente al componente de Seguridad Ciudadana, la principal asignación presupuestal le correspondió al *Apoyo a organismos de seguridad y justicia* (46.6%), seguido del montaje del *Sistema integral de seguridad* (41.7%), en tanto que hay disposiciones menores para estrategias como *Medellín noche tras noche*, *Más policías para la ciudad* y las *Redes de buena vecindad y policía de barrio*.

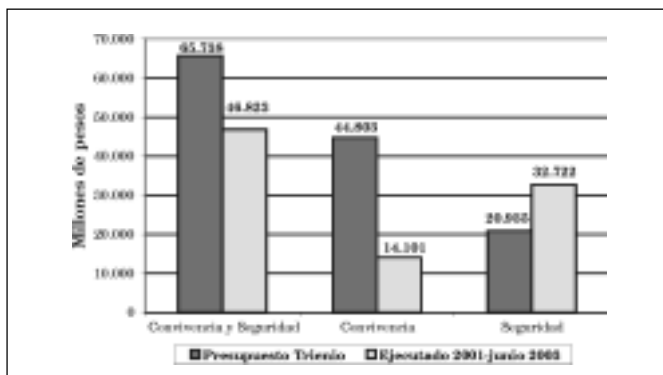
**Gráfico 3.** Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003  
Distribución del presupuesto de inversiones en seguridad



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

A la fecha de corte de esta evaluación, las ejecuciones en el trienio se invierten con respecto a lo inicialmente presupuestado. Mientras a convivencia se le asigna el 68.2% del presupuesto y sólo ejecuta el 31.5% por su parte a seguridad le fueron asignados el 31.8% del presupuesto, y logra una sobreejecución del 156.3%.

**Gráfico 4.** Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003  
Ejecución presupuestal en seguridad y convivencia 2001 a junio 2003



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

Este comportamiento permite señalar que pese a que en su discurso el alcalde Luis Pérez Gutiérrez plantea satisfactoriamente la *integralidad de sus propuestas en materia de convivencia y seguridad ciudadana* como una de las estrategias fundamentales para la consolidación de una cultura ciudadana, el desarrollo de sus propuestas privilegian la noción punitiva, coercitiva y tecnológica de la seguridad, por encima de la prevención y la consolidación de formas comunitarias y ciudadanas de participación en la construcción de un proyecto colectivo de ciudad.

## LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD EN EL PRESUPUESTO DEL 2001

Frente al manejo de estos recursos, vale la pena resaltar los siguientes aspectos:

- Se destaca la baja ejecución presupuestal de los recursos en el componente de convivencia, asignados a las diferentes secretarías de la administración municipal, en contraste con la casi total puesta en marcha de los proyectos relacionados con el desarrollo de la estrategia de seguridad.
- Según se presenta en el siguiente cuadro, aunque el presupuesto asignado para el componente de convivencia representaba el 61% del total de recursos del tema (\$14.475 millones), en el total ejecutado sólo alcanza una participación de apenas el 12.3%, tal y como se confirma en los informes de evaluación del Plan de Desarrollo, elaborados semestralmente por Planeación Municipal.<sup>9</sup>

*Tabla 3. Ejecución presupuestal en seguridad y convivencia 2001*  
Cifras en millones de pesos

| Concepto                | Presupuesto definitivo | Ejecución pagada | Reservas apropiación | Total ejecución | % ejecución |         |
|-------------------------|------------------------|------------------|----------------------|-----------------|-------------|---------|
|                         |                        |                  |                      |                 | Real        | Nominal |
| CONVIVENCIA Y SEGURIDAD | 23.683                 | 6.747            | 616                  | 7.363           | 28,5%       | 31,1%   |
| Convivencia             | 14.475                 | 290              | 616                  | 907             | 2,0%        | 6,3%    |
| Seguridad               | 9.208                  | 6.457            | 0                    | 6.457           | 70%         | 70%     |

Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

## LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD EN EL PRESUPUESTO DEL 2002

Para el 2002, el presupuesto final asignado para el desarrollo de los programas vinculados con la seguridad y convivencia fue de \$27.342 millones, de los cuales se ejecutó y pagó un total de \$13.108 (47,9%), en tanto quedaron comprometidos un total de \$6.629 millones.

9 Evaluaciones de cumplimiento de metas físicas del Plan de Desarrollo 2001-2003, con corte a junio 30 de 2002 y 2003. Archivos en medio magnético entregado a la Veeduría, por el doctor Rodrigo Toro, Coordinador de la Unidad Social y Financiera de Planeación Municipal, en el mes de agosto de 2003.

Llama la atención el hecho de que la ejecución de recursos fue del orden del 47,6% real y del 72,2% si se adicionan las reservas de apropiación, como recursos comprometidos pero aún no pagados. Como se aprecia en la tabla 5, durante el 2002, conservando la tendencia mostrada el año anterior, la ejecución de lo presupuestado en el componente de convivencia fue inferior a la asignada para los programas y proyectos relacionados con la seguridad, pese a que los segundos tuvieron una mayor apropiación de presupuesto; tendencia que se mantiene durante todo el trienio.

**Tabla 5. Ejecución Presupuestal Seguridad y Convivencia 2002**  
Cifras en millones de pesos

| Concepto                | Presupuesto final | Ejecución pagada | Reserva apropiación | Total ejecución | % ejecución |         |
|-------------------------|-------------------|------------------|---------------------|-----------------|-------------|---------|
|                         |                   |                  |                     |                 | Real        | Nominal |
| CONVIVENCIA Y SEGURIDAD | 27.342            | 13.108           | 6.629               | 19.738          | 47,9        | 72,2    |
| Convivencia             | 16.087            | 2.517            | 6.097               | 8.614           | 15,6        | 53,5    |
| Seguridad               | 11.254            | 10.591           | 532                 | 11.123          | 94,1        | 98,8    |

Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

## SEGURIDAD Y CONVIVENCIA A JUNIO DE 2003<sup>10</sup>

El presupuesto asignado al mes de junio de 2003 asciende a \$60.093, el cual representa un incremento del 123% frente a lo asignado durante el año anterior. Sin embargo, transcurridos seis meses, la ejecución efectiva sigue siendo muy baja, alcanzando sólo el 9% real y 32,2% si se adicionan las reservas de apropiación.

## EVALUACIÓN DE LOS PROYECTOS DE CADA PROGRAMA

### CONVIVENCIA

Para evaluar el componente de Convivencia del Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, vale la pena partir de la reciente evaluación global del Programa de Convivencia Ciudadana emitida por la Contraloría General de Medellín, que pone en evidencia un *“alto grado de ineficacia del Programa”*, debido a factores entre los cuales se destacan: *“la falta de experiencia del municipio para administrar créditos internacionales en proyectos sociales; la mora del BID para aprobar las ‘no objeciones’ que puede retrasar durante meses la ejecución de los contratos; la interrupción del programa durante el año 2001 y las demoras en la definición del equipo de expertos; la falta de gestión, liderazgo, firmeza y solidez de la Unidad Coordinadora Municipal UCM y de un conector efectivo entre la UCM y el Municipio de Medellín”*.<sup>11</sup>

10 *Ídem*.

11 Contraloría General de Medellín. Pronunciamiento Fiscal Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Medellín, noviembre de 2002.



Igualmente, con respecto a la ejecución global del programa, la Contraloría pone en evidencia: *“Una deficiente gestión administrativa y gerencial de carácter sistémico organizacional entre la U.C.M. y las Secretarías responsables de la ejecución de cada uno de los subcomponentes por la ausencia de un conductor eficaz e integral para la gerencia del programa, que le permita actuar como verdadero coordinador y facilitador para la ejecución oportuna del mismo. Esta situación genera controles aislados en la programación y ejecución de cada uno de los proyectos que conforman el programa; así como también atrasos, incoherencia de cifras y en especial, no se cuenta con criterios de comparación que permitan adelantar acciones preventivas y correctivas en una sola dirección”*. (Contraloría General de Medellín. Pronunciamento Fiscal, 2002: 18-19)

Y aunque el informe citado data del mes de noviembre de 2002, sus conclusiones generales siguen siendo válidas a la fecha, como lo comprueba no sólo la actualización que del informe hizo en mayo de 2003 la misma Contraloría<sup>12</sup>, sino también la información obtenida en las distintas fuentes escritas y orales consultadas por la Veeduría para la elaboración del presente informe.

Un análisis más detallado de cada programa y proyecto a partir de la confrontación entre lo programado por el Plan de Desarrollo, contra lo logrado y la ejecución presupuestal, posibilitará una mejor comprensión de lo antes expuesto.

## OBSERVATORIO DE LA VIOLENCIA

Proyectado con el objetivo de *“Diseñar y poner en funcionamiento un sistema interinstitucional de información sobre hechos punibles y violencia para el suministro de una información oportuna y confiable que oriente las decisiones frente a la prevención, intervención y control de este fenómeno en la ciudad”*, el Observatorio de la Violencia es uno de los proyectos financiados con el empréstito BID que más tropiezos ha presentado, así lo evidencia en la actualidad su nulo nivel de ejecución en cumplimiento de metas físicas, y un 6.3% de ejecución presupuestal al haber ejecutado 137 de los 2.184 millones que le fueron asignados para el trienio.<sup>13</sup>

Los efectos esperados con el montaje del Observatorio, cuyas metas no fueron establecidas en el Plan de Desarrollo, se relacionan con la posibilidad de *“desarrollar un sistema de información suficiente y oportuno que permita hacer*

12 Contraloría General de Medellín. Auditoría Gubernamental con enfoque integral, Modalidad Especial, Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Subdirección Técnica de Auditoría Fiscal, Secretarías de Salud y Gobierno. Medellín, mayo de 2003.

13 En la Mesa de Trabajo realizada por la Veeduría para convalidar la información con la Administración Municipal, el Secretario de Gobierno hizo entrega a la Veeduría de una información diferente, en la que muestra una ejecución presupuestal de 3% al haber ejecutado \$99'116.208 de los 3.947'683.792 millones presupuestados para el trienio. Vale la pena mencionar que durante la misma Mesa de Trabajo el doctor Gustavo Caballero, Coordinador del Observatorio de la Violencia, se comprometió a ampliar la información que hasta el momento disponía la Veeduría, lo que en la práctica no se hizo.

*la medición, evaluación y seguimiento de hechos violentos, actos criminales y contravenciones, sus factores asociados, así como la evaluación de las intervenciones, pero dada su inoperancia y el retraso de 48 meses en su ejecución (debió iniciar operaciones en julio de 1999), este proyecto sigue siendo uno de los grandes vacíos de la ciudad, en lo que tiene que ver con información oportuna para la prevención, valoración y corrección de las acciones de la administración municipal frente a hechos de violencia.*

## **JUSTICIA CERCANA AL CIUDADANO**

*Este proyecto se encuadra en un marco amplio tendiente a “Recuperar la confianza de los ciudadanos en los organismos del Estado encargados de la convivencia y la seguridad y a construir tejido social duradero, mediante el acercamiento de las instituciones del Estado encargadas de la seguridad y la convivencia ciudadana, para la atención de los problemas de familia, seguridad y justicia comunitaria”.*

Sin metas claramente definidas en el Plan de Desarrollo, este proyecto tiene la estrategia fundamental de fortalecer y articular los servicios de atención a las familias, la resolución de los conflictos por medios no violentos y la atención institucional de los problemas de convivencia y seguridad en la ciudad, a través del fomento de la utilización de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la participación en la disminución de la impunidad.

Frente a este proyecto se encuentran dos informaciones diferentes, la primera aportada por la Secretaría de Hacienda donde se informa de una ejecución a 30 de junio de 2003 del 10.6% (1.605 de los 15.140 millones asignados), y la segunda por parte de la Secretaría de Gobierno que afirma que este componente cuenta con sólo \$2.000 millones de los cuales a junio 30 de 2003 se habían ejecutado \$500 millones. Igualmente, el componente tuvo que reformularse en su totalidad y priorizar algunos asuntos de interés para la administración de Luis Pérez, representados en el apoyo a los mecanismos de justicia comunitaria (casa de justicia, centros de conciliación, jueces de paz) y a la construcción y puesta en marcha de la Unidad Permanente de Justicia, como agencia de judicialización de retenidos en término no superior a 36 horas.<sup>14</sup>

Los subcomponentes de este proyecto son: Jueces de Paz y Reconsideración, Centros de Conciliación en Equidad, Casas de Justicia, Unidades Permanentes de Justicia y Apoyo a la Fiscalía General de la Nación. En términos globales los niveles de ejecución física son irregulares, sólo los Centros de Conciliación en Equidad han logrado un nivel de ejecución superior al programado; y otros se encuentran en 0% de ejecución como es el caso de la creación de la Unidad Permanente de Apoyo a la Justicia.

14 Secretaría de Gobierno. Informe de ampliación de información enviado a la Veeduría vía correo electrónico el día 29 de septiembre de 2003.

## PROMOCIÓN DE LA CONVIVENCIA EN NIÑOS Y JÓVENES

El Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003 trazó tres objetivos para este programa: 1) Fortalecer la prevención temprana de la violencia y el consumo de sustancias psicoactivas, en los ámbitos del hogar, la escuela y la comunidad; 2) Apoyar la atención de menores y jóvenes a través de la oferta de oportunidades de resocialización (estudio, recreación, capacitación, empleo); 3) Facilitar el proceso de reinserción, rehabilitación y desaprendizaje de los comportamientos violentos.

Vale la pena señalar que este programa es uno de los que mayores dificultades presenta para su evaluación, en tanto: 1) no cuenta con metas claramente establecidas en el Plan de Desarrollo; 2) está constituido por siete subcomponentes que, en su generalidad, tampoco presentan metas para el trienio; 3) en la evaluación del cumplimiento de metas del Plan de Desarrollo 2001-2003, elaborado por Planeación Municipal con corte a junio 30, aparece el componente de forma global y no por subcomponentes como sería lo ideal; y 5) los subcomponentes son ejecutados por diversas dependencias de la Administración, lo que dificulta aún más recolectar la información y realizar una lectura coherente.

En términos globales la Secretaría de Planeación señala que el proyecto Promoción de la Convivencia en Niños y Jóvenes presenta un cumplimiento del 141%, en tanto cuenta con 211.691 personas capacitadas (educadores, niños, padres, jardineras), sobre 150.116 que estaban propuestas para tal fin, aunque es necesario tener en cuenta la salvedad realizada en el párrafo anterior.<sup>15</sup>

Respecto de la ejecución presupuestal global, este proyecto ejecutó a junio de 2003, el 55.6% (\$6.119 millones) de los 11.013 millones de pesos asignados en el presupuesto del trienio.<sup>16</sup> Lamentablemente, la Veeduría no cuenta con información de ejecución presupuestal por subcomponentes. A los que se ha aludido, son: *Capacitación para el empleo; Red de jóvenes para la prevención de la drogadicción; La sexualidad insegura y la violencia; Mesas barriales de convivencia; Servicio social universitario o práctica social universitaria; Red de escuelas y bandas de música; Escuelas populares del deporte y la recreación; Infancia y familia; Prevención temprana de la agresión y Desaprendizaje de la violencia.*

Cabe resaltar que en el programa de Capacitación para el empleo el Plan de Desarrollo establece una meta de atención para “cerca de 100.000 jóvenes”, la Unidad Coordinadora Municipal del programa de Convivencia trabaja con una meta de 50.000, mientras que la dependencia ejecutora (Secretaría de Cultura

15 Evaluación de cumplimiento de metas físicas del Plan de Desarrollo 2001-2003, con corte a Junio 30 de 2003. Archivo en medio magnético entregado a la Veeduría, por el doctor Rodrigo Toro, Coordinador de la Unidad Social y Financiera de Planeación Municipal, en el mes de agosto de 2003.

16 Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto

Ciudadana) lo hace con base en una meta de 24.000 jóvenes. La diferencia de metas propuestas entre el Plan de Desarrollo y la UCM, es explicada por la directora de dicha dependencia, señalando que es ... *“porque finalmente sólo se pueden capacitar con las condiciones de calidad exigidas por el Banco alrededor de 50.000 jóvenes con los recursos asignados y aprobados para el proyecto mencionado”*.<sup>17</sup>

En el programa del *Servicio social universitario*, las metas no fueron trazadas, por lo que se dificulta medir el nivel de cumplimiento. De la información obtenida se infiere que se tienen firmados y en ejecución dos convenios interadministrativos, uno con la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín, (por valor de \$180 millones) y otro con el Politécnico Jaime Isaza Cadavid (por valor de \$247'500.000), ambos con el objeto de vincular practicantes universitarios de apoyo a los distintos componentes y subcomponentes del Programa Convivencia Ciudadana. Por otro lado, se encontraba en trámite de no objeción del BID, un convenio interadministrativo con la Universidad de Antioquia por valor de \$844 millones, y estaban próximos a suscribirse tres nuevos contratos por valor total de \$1.448 millones con la Universidad Autónoma Latinoamericana, la Corporación Remington y la Universidad Cooperativa de Colombia.<sup>18</sup>

Los dos convenios interadministrativos que se encontraban en ejecución estaban funcionando con 135 estudiantes en la Universidad Nacional (para un costo de \$180 millones), y 180 estudiantes en el Politécnico Jaime Isaza Cadavid (para un costo \$247'500.000). De los convenios por firmar, se esperaba la vinculación de 212 estudiantes desde la Autónoma, 200 desde la Cooperativa y 196 desde la Remington (608 estudiantes en total).<sup>19</sup> Lo anterior, significaría que los costos por estudiante en cada uno de los convenios que se encuentran en funcionamiento, son del orden de \$ 1'333.333 en la Universidad Nacional y de \$1'237.500 en el Politécnico, mientras que los costos por estudiante en los convenios por firmar, son de 2'381.578 aproximadamente, es decir, se duplican los costos por estudiante respecto de los convenios que se encontraban en funcionamiento y no se conocieron razones claras de este hecho.

Pese a los registros anteriores, la Evaluación al Plan de Desarrollo enero 2001 a junio 30 de 2003, sólo reporta en este campo un cumplimiento de metas físicas del 67%, representado en dos convenios (de tres programados) y un cumplimiento del 50% en tres programas-BID, de seis programados (la Veeduría no cuenta con más información al respecto). Así mismo, se reportó 36% de cumplimiento al contar con 109 practicantes de 300 presupuestados.

17 Unidad Coordinadora Municipal. Informe de ampliación de información enviado a la Veeduría con fecha 22 de septiembre de 2003, para ampliación y corrección de la información presentada por la Veeduría en la Mesa de Trabajo del día 10 de septiembre.

18 Informe de la Unidad Coordinadora Municipal del programa de Convivencia Ciudadana, enviado a la Veeduría con fecha de agosto 15 de 2003, firmado por el comunicador Juan Carlos Sierra López.

19 Entrevista con Francisco Saldarriaga, coordinador Proyectos Práctica Social Universitaria y Capacitación para el Empleo, Sub Secretaría de Cultura, realizada en agosto 27 de 2003 en su despacho de la Administración Municipal.

Sin embargo, si se toma como base de evaluación los 6.000 estudiantes que se esperaba tener vinculados durante el trienio, tal y como está programado en la evaluación al Plan de Desarrollo con corte a junio 30 de 2002 (Vs. 300 en la evaluación 2003),<sup>20</sup> puede verse que la vinculación de 315 estudiantes (135 en la Universidad Nacional y 180 en el Politécnico), representa sólo el 5.25% de cumplimiento de metas.

En cuanto a la ejecución financiera y en oposición a lo anterior, este proyecto había ejecutado el 98.2% de los 1.000 millones de pesos asignados para el trienio, según información de la Secretaría de Hacienda. Esta información se contradice con el reporte presentado a la Veeduría por el Interventor del proyecto, donde se muestra una ejecución presupuestal del 10.6% de un total de 2.742'240.000 pesos.<sup>21</sup>

En términos generales, como ya se ha afirmado, los niveles de ejecución son irregulares. Se destacan por su nivel de ejecución el programa de *Escuelas populares del deporte y la recreación*, pero con una salvedad, que el 100% de ejecución es al 30 de junio de 2002, sin que se muestre ejecución en el año 2003, tal como se desprende de los documentos analizados.

Sobre la ejecución de este proyecto, dice la Contraloría Municipal que “*cuenta con una gran aceptación por parte de la comunidad receptora de las escuelas. Para llegar a la población con mayor propensión al desarrollo de conductas violentas, se cuenta con monitores comunitarios en los barrios cubiertos por la intervención, a través de los cuales se garantiza la motivación de jóvenes en riesgo social para que participen en las distintas actividades de las escuelas*”.<sup>22</sup>

Es importante llamar la atención sobre el hecho de que la Veeduría no obtuvo la información relativa al INDER (encargada de ejecutar el proyecto) de manera oportuna, a pesar de las muchas reiteraciones de la solicitud realizada a través del derecho de petición y por comunicaciones telefónicas sostenidas con varios funcionarios de la dependencia, y que sólo recibió información vía correo electrónico, el día 22 de septiembre de 2003, después de la realización de la Mesa de Trabajo, a la cual no asistieron representantes del Instituto.

El otro proyecto que destaca un nivel de ejecución alto es el de las *Mesas barriales de convivencia* que, a pesar de los problemas fruto de la falta de metas claras, presenta un 135% de ejecución debido a que se han realizado 54 mesas frente a las 40 que se tenían presupuestadas.

---

20 Evaluaciones de cumplimiento de metas físicas del Plan de Desarrollo 2001-2003, con corte a junio 30 de 2002 y junio 30 de 2003. Archivos en medio magnético entregados a la Veeduría, por la Unidad Social y Financiera de Planeación Municipal, en el mes de agosto de 2003.

21 Reporte presentado a Veeduría por Luis Fernando Franco Restrepo, Interventor del Proyecto. Agosto 22 de 2003.

22 Contraloría General de Medellín. Auditoría Gubernamental con enfoque integral, Modalidad Especial, Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Subdirección Técnica de Auditoría Fiscal, Secretarías de Salud y Gobierno. Medellín, mayo de 2003. p. 26.

## MEDIOS DE COMUNICACIÓN COMO PROMOTORES DE LA CONVIVENCIA O COMUNICACIONES PARA LA PAZ

Según el Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003, el objetivo de este proyecto es *“desarrollar procesos y acciones de pedagogía social que contribuyan a generar cambios de actitud y comportamiento de los ciudadanos, a fin de alcanzar un clima de confianza, entendimiento y tranquilidad”*, el cual se complementa en la ficha EBI del Banco de Proyectos, como la posibilidad de que *“a través de una política municipal se cree y perdure una cultura de la convivencia ciudadana por la paz”*. (Fuente: Ficha EBI, actualización, marzo de 2003).

El Plan de Desarrollo no establece metas para el trienio pero de acuerdo con la actualización de la ficha EBI del Banco de Proyectos, radicada en marzo de 2003, éstas consisten en la sensibilización de dos millones de personas, la realización de seis campañas educativas y de 18 eventos y 18 jornadas públicas, el alojamiento en una página web y la producción de 1.000 piezas publicitarias.<sup>23</sup> Frente a estas metas, vale la pena señalar que en la evaluación con corte a junio 30 de 2002, aparece el componente con un 0% de ejecución (la cifra exacta sería 0.025%), al reportar 500 personas de las 2'000.000 presupuestadas. En esta evaluación se señala que para el 2002 el Programa Comunicaciones para la Paz *“tiene no objeción del BID y está en proceso precontractual”*.<sup>24</sup> Sin embargo, en la evaluación al Plan de Desarrollo con corte a junio 30 de 2003 no aparece este componente, por lo que la Veeduría desconoce el nivel de cumplimiento real del mismo.

En términos más amplios, y mediante la realización de siete campañas de comunicación pública (pedagogía ciudadana), el proyecto se propone: *1) socializar un imaginario colectivo de Convivencia y Seguridad que interprete el concepto de la legalidad; y 2) activar una red de reedición con el propósito de contribuir a hacer de Medellín una ciudad donde se acaten las normas básicas de convivencia y se reconozca y ejercite la formación, la promoción y el desarrollo integral de sus habitantes como ciudadanos conscientes de su responsabilidad social frente a la paz.*<sup>25</sup>

Según la UCM, *“Este componente tiene una inversión total de \$3.000 millones que se ejecutan a través de un contrato con la firma Materia Gris, por valor de \$475 millones y de otros por valor de \$2.525 millones que se suscriben con*

23 Proyecto Comunicaciones para la Paz. Ficha EBI del Banco de Proyectos. Actualización, marzo de 2003.

24 Evaluación de cumplimiento de metas físicas del Plan de Desarrollo 2001-2003, con corte a junio 30 de 2002. Archivo en medio magnético entregado a la Veeduría Ciudadana, por la Unidad Social y Financiera de Planeación Municipal. Agosto de 2003.

25 Programa Comunicaciones para la Paz. Archivo con información general enviado a la Veeduría por correo electrónico, por parte de Herman Ferney Montoya, de la Secretaría de Cultura Ciudadana, en septiembre 15 de 2003.

*medios de comunicación masivos y alternativos –radio, prensa, televisión, vallas, entre otros–, de toda la ciudad”.*<sup>26</sup>

En términos de ejecución presupuestal, este proyecto ha ejecutado el 22.5% de los 7.853 millones de pesos asignados para el trienio<sup>27</sup>, y su fuente de financiamiento son recursos del crédito externo BID y contrapartida municipal.

### **INVERSIÓN ADMINISTRATIVA (UCM PROGRAMA DE APOYO A LA CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA)**

Este componente tiene por objeto *“administrar y coordinar los gastos de funcionamiento del programa de apoyo y convivencia ciudadana, como son: contratación, desplazamiento del personal, publicaciones, suscripciones, etc. y todo lo necesario para el buen funcionamiento de la Unidad Coordinadora Municipal”*. No aparece como programa en el Plan de Desarrollo aunque sí está registrado en el cuadro de valores estimados por programas y proyectos para asignación presupuestal.

En la evaluación al Plan de Desarrollo 2001-2003, se anota un cumplimiento del 100% al contar con una estructura, de una presupuestada. Sin embargo, el componente no aparece en el Informe de la Unidad Coordinadora Municipal del Programa de Convivencia Ciudadana (enviado a la Veeduría con fecha de agosto 15 de 2003, firmado por el comunicador Juan Carlos Sierra López, ni dicha estructura fue entregada a la Veeduría por la UCM ni la Secretaría de Gobierno por lo que no es posible adelantar la evaluación de este componente.

En términos de ejecución presupuestal, se ha ejecutado el 51.5% de los 2.000 millones de pesos asignados para el trienio, según informe de la Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

### **MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE CONVIVENCIA**

Con este componente se busca *“realizar el seguimiento de la gestión y la evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas del Programa de Apoyo a la Seguridad y Convivencia Ciudadana Colombia-BID”*, con base en tres metodologías: 1) seguimiento del desarrollo del programa; 2) costos por meta y actividad; y 3) evaluación del impacto; en un componente cuyo proyecto está formulado para finalizar dos años después de terminada la ejecución de los recursos del Programa y que debe dejar instalado un Comité de Apoyo Técnico para fortalecer la sostenibilidad de los procesos sociales generados o fortalecidos por el programa.<sup>28</sup>

26 Informe de la Unidad Coordinadora Municipal del programa de Convivencia Ciudadana, enviado a la Veeduría con fecha de agosto 15 de 2003, firmado por el comunicador Juan Carlos Sierra López.

27 Secretaría de Hacienda. Departamento de presupuesto.

28 Ficha EBI, octubre de 2002.

En cuanto a las metas propuestas para este componente, vale decir que no fueron establecidas en el Plan de Desarrollo 2001-2003, mientras que en la ficha EBI del Banco de Proyectos la programación físico-financiera se hace año por año, para el período 2003-2006. Sin identificación de unidades de medida ni cuantificación, se incluyen los siguientes componentes gruesos del monitoreo: 1) Diseño metodológico de sistema de seguimiento interno y evaluación administrativa (primer trimestre 2003); 2) Instrumentalización del sistema de seguimiento y evaluación del programa, por la UCM y la entidad ejecutora; 3) Proceso de seguimiento y evaluación del programa, desde el año 2003 y hasta la finalización; 4) Divulgación de los resultados del seguimiento y evaluación del programa, desde el año 2003; 5) Inicio del proceso de seguimiento y apropiación ciudadana del programa, al finalizar el primer semestre de 2003; y 6) Institucionalización en el Municipio de un sistema de seguimiento y evaluación para todos los programas y proyectos de inversión social, al finalizar la ejecución del componente.<sup>29</sup>

En la misma fuente se señala igualmente que en el 2006 y 2007 se contratarán y analizarán sondeos y encuestas transversales, y en el 2008 una línea de salida diseñada de común acuerdo con el personal encargado del Observatorio de la Violencia, con la misma metodología y parámetros de la encuesta inicial, con el fin de garantizar la comparabilidad y teniendo en cuenta los resultados de las encuestas intermedias de 2004 y 2005.

En términos de cumplimiento, es preciso decir que este componente no aparece en la evaluación del Plan de Desarrollo con corte a junio 30 de 2003. Sin embargo, vale la pena señalar que, para la evaluación con corte a junio 30 de 2002, el componente aparecía con 0% de ejecución en las actividades relacionadas con el monitoreo (anotando que la reformulación del componente se entregaría al Banco el 12 de julio, con los respectivos términos de referencia), pero al mismo tiempo se reportaba ejecución de 42% en pagos,<sup>30</sup> lo que resulta difícil de explicar por la Veeduría, que carece de más información al respecto.

En cualquier caso, llama la atención el hecho de que los componentes del Programa de Convivencia BID, iniciados algunos a partir de 1998 y otros desde el año 2001, no cuenten con un sistema general de monitoreo y evaluación que permita a la Administración Municipal evaluar sobre la marcha, el manejo y funcionamiento de los mismos, impidiendo con ello que se tomen los correctivos necesarios en el momento oportuno, lo que puede implicar grandes pérdidas para la ciudad en términos económicos, de tiempo, de recursos humanos y de impacto social y político.

---

29 *Ídem.*

30 Evaluación de cumplimiento de metas físicas del Plan de Desarrollo 2001-2003, con corte a junio 30 de 2002. Archivo en medio magnético entregado a la Veeduría Ciudadana, por la Unidad Social y Financiera de Planeación Municipal. Agosto de 2003.



Es también necesario llamar la atención sobre el hecho de que este componente no aparece en el Informe de la Unidad Coordinadora Municipal del programa de Convivencia Ciudadana, (enviado a la Veeduría con fecha de agosto 15 de 2003, firmado por el comunicador Juan Carlos Sierra López).

## SEGURIDAD CIUDADANA

El componente de Seguridad Ciudadana se desarrolla a partir de varios proyectos, realizados por dos instancias fundamentalmente: Secretaría de Gobierno y Metroseguridad, en coordinación con otras instituciones del orden local, regional o nacional como la Fiscalía General de la Nación o la Policía Nacional, entre otras. Los proyectos fundamentales para la implementación de la estrategia de seguridad son: *Más Policías para la Ciudad* (Implementación de apoyos para el incremento del pie de fuerza policial en la ciudad de Medellín); *Sistema Integral de Seguridad*; *Apoyo a los organismos de Seguridad y de Justicia*; *Medellín Noche tras Noche* (Recuperación de la Noche); *Plan Desarme y Programa de Reincorporación a la Civilidad* (que no aportó información a la Veeduría Ciudadana). Sin embargo, el interés fundamental de la Veeduría se centra en dos proyectos específicos: 1) el *Sistema Integral de Seguridad*, especialmente en los componente *123* y *Redes de buena vecindad*; y 2) el proyecto *Medellín Noche tras Noche*, cuyos resultados durante la administración 2001-2003 se analizan enseguida.

### SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD, SUBPROGRAMA RECEPCIÓN Y DESPACHO DE LLAMADAS (123)

De acuerdo a lo planteado en el Plan de Desarrollo 2001-2003, este proyecto tiene como objetivo “*servir como sistema de apoyo a las labores de los organismos de seguridad y de coordinación operativa para atender todo tipo de emergencias*”, lo mismo que “*posibilitar la prestación de un mejor servicio de seguridad ciudadana, reduciendo costos y aplicando los recursos disponibles con eficacia y economía, para incrementar la capacidad operativa de los organismos de seguridad mediante el mejoramiento de la infraestructura tecnológica existente, su ampliación, reposición y mantenimiento que ratifique el cumplimiento por parte de Metroseguridad de los principios de la función pública consagrados en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia*”.<sup>31</sup>

Este programa es el nodo que articula todo el funcionamiento del sistema integral de seguridad, sobre el que gravita el posicionamiento y fortalecimiento de este servicio de atención comunitaria, según los planteamientos del Plan de Desarrollo Municipal a partir de una concepción de la Seguridad Ciudadana

31 Ficha BPIN Tipo A Actualizada, del Proyecto “*Identificación y aplicación de soluciones tecnológicas orientadas a la seguridad en la ciudad de Medellín*” –*Sistema Integral de Seguridad*– febrero 20 de 2003; entregada en medio magnético por Metroseguridad a la Veeduría, en julio de 2003.

como “*el ambiente de convivencia social requerido para que todo ciudadano pueda realizar el ejercicio público y privado de todas las libertades previstas en nuestro orden constitucional*”.

Y aunque se reconoce una multitud de causas sociales y estructurales de la actual situación de inseguridad, se plantea que ésta “*también tiene que ver básicamente con la necesidad de agregar maquinaria y equipo a los bienes y servicios actualmente producidos (equipamiento tecnológico existente), y que se relacionan con la prevención y atención más oportuna a la actividad delictiva y demás hechos relacionados con seguridad y emergencias en la ciudad [lo cual] corrobora el hecho de que la tecnología aplicada a la seguridad ciudadana es un mecanismo útil para prevenir y controlar la comisión de hechos delictivos, en una ciudad donde cualquier esfuerzo en esta materia se hace urgente y necesario*”.<sup>32</sup>

Las metas del componente para el trienio no se cuantifican en el Plan de Desarrollo pese a lo cual la evaluación al Plan de Desarrollo, con corte a junio 30 de 2003, reporta un cumplimiento de 100% de eventos atendidos (funcionamiento del 123, atención de emergencias y eventos de forma permanente para brindar seguridad a la ciudadanía).<sup>33</sup>

Este proyecto se financia con recursos de inversión, recursos administrados propios de Metroseguridad.

### **SISTEMA INTEGRAL DE SEGURIDAD, SUBPROGRAMA REDES DE BUENA VECINDAD (FRENTE DE SEGURIDAD LOCAL)**

De acuerdo con lo planteado por el Plan de Desarrollo 2001-2003, este proyecto busca “*promover la conciencia social que rechace la violencia y la corrupción, y en su lugar adopte el buen trato, la defensa de los derechos humanos y la recuperación del valor de la vida*” y de acuerdo con la Ficha EBI del Banco de Proyectos, su objeto es el de “*Posibilitar la integración armoniosa y efectiva entre los organismos de seguridad- Policía Metropolitana y la comunidad en la prevención y control de la delincuencia, mediante el posicionamiento de valores como la vecindad, la solidaridad y la integración entre los habitantes de la ciudad de Medellín*”.<sup>34</sup> Al igual que otros proyectos ya reseñados, éste componente no cuenta con metas cuantificadas en el Plan de Desarrollo, de manera tal que se parte de la información suministrada al respecto por Metroseguridad, según la cual las metas consisten en: *1) Apoyar técnica y logísticamente un promedio de setenta (70) grupos comunitarios por año organizados en Frentes Ciudadanos*

32 *Ídem.*

33 Evaluación de cumplimiento de metas físicas del Plan de Desarrollo 2001-2003, con corte a junio 30 de 2003. Archivo en medio magnético entregado a la Veeduría, por el doctor Rodrigo Toro, coordinador de la Unidad Social y Financiera de Planeación Municipal, en el mes de agosto de 2003.

34 Banco de Inversiones. Registro y actualización de la ficha EBI del Proyecto “Implementación del modelo de Policía de Barrio y fortalecimiento de las Redes de Buena Vecindad en la ciudad de Medellín, febrero 20 de 2003”.

*de Seguridad Local o Redes de buena vecindad en la ciudad de Medellín; 2) 340 personas capacitadas, entre uniformados y comunidad y 3) Sistemas de alarmas instalados y funcionando durante el 2003-2005 período de inversión (no específica cuántos).*<sup>35</sup>

Respecto al cumplimiento de metas físicas, es de anotar que en la Evaluación al Plan de Desarrollo con corte a junio 30 de 2003, aparece la valoración de este subcomponente de manera articulada al subcomponente *Policía de Barrio*, para los que se reporta un cumplimiento del 90% al contar con 190 *Redes de buena vecindad*, de las 210 que se programaron para el trienio. También en ejecución presupuestal aparece un solo ítem para *Redes de buena vecindad y Policía de Barrio*, en el que se reporta una ejecución de 32.9% al haber gastado 296 millones (durante el año 2002) de los 900 asignados para el trienio.<sup>36</sup>

### **Medellín, noche tras noche (Recuperación de la noche)**

Según el Plan de Desarrollo, este proyecto busca “*apropiarse de una manera efectiva de la ciudad, a través de la noche, recuperando espacios que permitan la interacción social de lo habitantes de la ciudad de Medellín para la sana diversión y realizando actividades encaminadas a mejorar la calidad de vida*”.

El desarrollo de este proyecto se plantea a través de estrategias encaminadas a adelantar acciones para devolverle a Medellín una noche de más calidad, con mejor uso por parte de la ciudadanía y al diseño de una política de incentivos tributarios y otros beneficios a los comerciantes, empresarios y artistas comprometidos con proyectos lúdicos, recreativos, culturales y comerciales que contribuyan a consolidar una nueva cultura de la noche, viva, segura y habitada (Plan de Desarrollo de Medellín 2001-2003).

Y aunque en el Plan de Desarrollo no se cuantifican las metas para su ejecución, sí se establece como prioridad, según datos de Metroseguridad, la de disponer en el trienio de 600 millones de pesos para el pago de recompensas por colaboración efectiva con las autoridades;<sup>37</sup> la realización de 31 eventos culturales, 432 operativos de control a establecimientos abiertos al público y 432 operativos de control en el espacio público (Ficha EBI, mayo de 2001). En cuanto a nivel de cumplimiento, este proyecto se encontró así: 71% en cuanto a eventos culturales (12 eventos de 17 programados); 73% en cuanto a operativos a establecimientos abiertos al público (364 de 500 programados) y 100% de cumplimiento respecto de los operativos a ventas ambulantes (300 de 300 programados). En términos de ejecución presupuestal, se ha ejecutado un 85% de los 954 millones asignados para el trienio.

35 Metroseguridad. Informe Plan de Acción, 2001. Formato G5. Informe enviado a la Veeduría a través de Correo electrónico, en julio de 2003.

36 Secretaría de Hacienda. Departamento de Presupuesto.

37 Metroseguridad. Informe Plan de Acción, 2001. Formato G5. Informe enviado a la Veeduría a través de Correo electrónico, en julio de 2003.

## RECOMENDACIONES

En términos de recomendaciones vale la pena tener en cuenta aspectos ya señalados a lo largo del informe, que son producto del levantamiento de información o que ya han sido planteados por los autores e instituciones cuyas perspectivas de análisis fueron tenidas en cuenta aquí. Las principales recomendaciones se relacionan con tres ítems fundamentales:

### **Construcción de una política pública de seguridad y convivencia**

En términos de política pública sobre la seguridad y la convivencia, valdría la pena la formulación de una política que trascienda objetivos de gobierno que, a veces, aparecen más como pronunciamientos públicos que como políticas de Estado.

Para ello sería importante no sólo recoger las experiencias vividas en la ciudad y las propuestas formuladas con el concurso mismo de la Administración Municipal (como es el caso de la propuesta realizada concertadamente con la comunidad por la Universidad de Antioquia a través de contrato con la Alcaldía), sino también promover la concertación entre el Estado nacional, el gobierno (regional o local) y la sociedad (con sus distintos actores), implementando una política de largo aliento, con acciones concretas a realizar en el corto, mediano y largo plazo, a partir de la construcción de compromisos identificables y evaluables que deben ser desarrollados por los diferentes actores que concertan la política, con un sustento científico y un sistema de seguimiento y evaluación de sus resultados, tal y como debe ser concebida cualquier política pública.

### **La participación**

Por otro lado, es necesario abrir y fortalecer más espacios de participación de la comunidad, donde este derecho constitucional no se quede en la mera discusión de asuntos y realización de diagnósticos que posteriormente no van a tomarse en cuenta en los procesos por ejecutar; es decir, debe promoverse una participación encaminada a la toma de decisiones que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la ciudad y no al simple discurso pues, como lo señala Jordi Borja, *“la participación si no es para decidir, no sirve para nada”*.

La comunidad debe participar en la formulación y ejecución de las propuestas de seguridad de forma incluyente, la cual debe ir “más allá de invitarla a que participe en la red de informantes o que participe en las áreas de choque”. La sociedad civil se debe articular al Estado de manera propositiva y activa en la definición e implementación de acciones tendientes a mejorar los niveles de seguridad y convivencia en la ciudad.

En los espacios que se abran para el efecto es de gran importancia debatir el concepto de *seguridad* como un asunto que, desde varias esferas, afecta la calidad de vida de los miembros de cualquier sociedad y que toca con variables tan importantes como la equidad y la justicia, que obligan a reflexionar sobre *las*

*seguridades*: política, social, económica, alimenticia, de salud, de educación, entre otras. De esta manera, es necesario recalcar el hecho de que la seguridad y la convivencia no se reducen “al tema de la seguridad pública ni a confrontar niveles de violencia en escala”.

## **Seguimiento y evaluación**

En términos del seguimiento y evaluación de los proyectos adelantados por la Administración Municipal, valdría la pena implementar y fortalecer el ejercicio de establecer metas claras en términos de tiempo, actividades y recursos; formular los proyectos de forma coherente y articulada, cuantificando adecuadamente los resultados y los indicadores de medición de los mismos, en términos de eficiencia y eficacia; desarrollar con ellos un sistema claro de seguimiento, monitoreo y evaluación que posibilite tomar los correctivos necesarios y aprovechar las fortalezas que se presenten durante el desarrollo de los proyectos. Una recomendación en este sentido había sido planteada por la Contraloría General de Medellín en el año 2002, cuando señalaba que *“la UCM y las secretarías responsables de la ejecución de cada uno de los subcomponentes, deben fortalecer los sistemas de información, medición y seguimiento, que permita efectuar un debido y oportuno monitoreo a fin de controlar los proyectos, productos y procesos y emprender acciones de mejoramiento”*.<sup>38</sup>

Es de señalar que esta situación se mantiene pese al conocimiento que sobre la misma tenía la Administración Municipal iniciando labores, cuando en la formulación del Proyecto de Monitoreo y Evaluación de los componentes del Programa de Convivencia y Seguridad, se planteó que *“al iniciar la ejecución del Programa los problemas percibidos desde la óptica de los actores que tienen que ver con su ejecución, pueden expresarse así: ineficiencia en la inversión social, falta de memoria sobre lo realizado, persistencia de la problemática social, ineficiencia y descoordinación en las acciones desarrolladas por el Estado, falta de una política coherente, falta de programas con resultados medibles, falta de credibilidad en las instituciones y dirigentes”* (Ficha EBI del proyecto de Monitoreo y Evaluación del Programa de Convivencia Ciudadana. Octubre de 2002)

A este respecto, vale aclarar que no está claro cómo afectan la seguridad y la convivencia, tanto los proyectos específicos que en esta materia se desarrollan, como otros aspectos que tocan con componentes como educación, vivienda y otros, y que por ello, no permiten a la Administración promulgar la “integralidad” de sus políticas.

---

38 Contraloría General de Medellín. Pronunciamento Fiscal, 2002. Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana. Medellín, noviembre de 2002. pp. 18-19.

# ANEXO

## CONVIVENCIA Y SEGURIDAD: CONTEXTO URBANO

La ciudad de Medellín cuenta con una población estimada de 2'025.293 habitantes.<sup>39</sup> Durante años ha sido caracterizada como una de las ciudades más violentas del mundo ante los elevados índices de criminalidad expresada en diversas formas, que van desde los delitos menores hasta las más aberrantes formas de violación a la dignidad e integridad humana, individual y colectiva.

Si bien es cierto que durante el período 1995-1997 el índice de criminalidad, en el caso específico de los homicidios se redujo en la ciudad, también lo es que después del último año mencionado volvió a incrementarse, manteniendo una tendencia hasta el 2000. Para el período 2001-2003 la información estadística muestra las siguientes cifras de homicidio en la ciudad:

| AÑO   | TOTAL CIUDAD |
|-------|--------------|
| 2001  | 3.480        |
| 2002  | 3.721        |
| 2003* | 1.495        |

\* Datos a septiembre 7 de 2003 Municipio de Medellín. Secretaría de Gobierno. Registro mensual de homicidios comunes en Medellín 1987-2003. Informe sin fechar aportado por el Secretario de Gobierno a la Veeduría, el día 10 de septiembre de 2003.

Otro dato importante para tener en cuenta es el comparativo de las muertes violentas en relación con el total de defunciones en la ciudad por cada 100.000 habitantes:

### Muertes violentas comparadas con total de defunciones por cada 100.000 habitantes en Medellín, 1995-1999

| Concepto                                                       | 1995      | 1996      | 1997      | 1998      | 1999      | Tasa de crecimiento 1995-1999 |
|----------------------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------------------|
| TOTAL POBLACIÓN                                                | 1.864.625 | 1.887.824 | 1.911.295 | 1.934.113 | 1.956.125 | 1.2                           |
| Total defunciones                                              | 13.865    | 13.698    | 13.628    | 12.162    | 12.512    | -2.5                          |
| Tasa total defunciones                                         | 744       | 726       | 713       | 629       | 640       | -3.7                          |
| Total muertes violentas                                        | 5.003     | 4.675     | 3.937     | 3.785     | 4.053     | -5.1                          |
| Tasa muertes violentas                                         | 268       | 248       | 206       | 196       | 207       | -6.2                          |
| % participación tasa muertes violentas vs. Defunciones totales | 36        | 34        | 29        | 31        | 32        | -----                         |

Fuente: Contraloría General de Medellín. Evaluación Impacto Social Convivencia y Seguridad. Municipio de Medellín, 1999. p. 10

39 Departamento Administrativo de Planeación. Municipio de Medellín. Datos estadísticos de población. Junio de 2002.

La situación del Departamento en materia de seguridad no es tampoco muy alentadora, si se tiene en cuenta que en el concierto de todos los departamentos del país, sólo Caquetá, Meta y Chocó presentan un promedio total de esperanza de vida menor que Antioquia y que ocupa el cuarto lugar en cuanto al peor promedio de esperanza de vida para los hombres (61.65 años).

En cuanto a los indicadores de criminalidad en Medellín durante la administración 23001-2003, las estadísticas muestran los siguientes resultados para el período enero de 2001 a mayo de 2003 (última actualización de cifras con que cuenta la Veeduría Ciudadana):

### **ÍNDICE GENERAL DE CRIMINALIDAD ENTRE ENERO DE 2001 Y MAYO DE 2003**

Durante el 2002 fueron conocidos 140,454 hechos delictivos por la Fiscalía en Medellín. De este total, los delitos contra la *vida e integridad personal*, correspondieron al 15,3% del total y tuvieron un aumento proporcional del 2,7% con respecto al periodo anterior.

Los delitos contra el patrimonio económico dentro de los delitos cometidos y conocidos por la Fiscalía en la ciudad, corresponden al 40,6% del total y disminuyen proporcionalmente en 12,1% con respecto al periodo anterior. Un 16.9% del total de delitos corresponden a los cometidos contra la *familia* y que en comparación con el periodo anterior disminuyeron en un 5.3%.

Por último consideramos a los delitos contra la *libertad, integridad y formación sexual* que en el año 2002 corresponden al 0,5% del total de delitos reportados y proporcionalmente casi constante con respecto al periodo anterior.

Como puede observarse en los datos anteriores, las estadísticas de delitos en Medellín entre el período 2001 y 2002 muestran un incremento general en la ciudad en los cuatro campos contemplados (vida e integridad personal, delitos contra el patrimonio, contra la familia y contra la libertad, la integridad y la formación sexuales), reportando sólo disminución en homicidio de tránsito (-5.0%), hurto calificado (-2.3%), inasistencia alimentaria (-7.0%), amenazas personales y/o familiares (-35.5%) y actos sexuales con menores de 14 años (-8.5%).

Pero durante el período 2002 – mayo de 2003, de acuerdo con las fuentes consultadas (Contraloría General de Medellín. Evaluación Impacto Social Convivencia y Seguridad. Municipio de Medellín, 1999; Fiscalía General de la Nación URI; Secretaría Tránsito Municipal; Fiscalía General Asignaciones. Retomado de archivos aportados por Secretaría de Gobierno, Unidad de Convivencia Ciudadana) las estadísticas muestran tendencia a la disminución, salvo en lo referente a delitos relacionados con la libertad, integridad y formación sexuales en los que se nota un aumento considerable del 9.1%. A

este respecto vale la pena preguntarse si la disminución se da en cifras reales o en cifras relativas por estarse contando sólo cinco meses del año.

En un balance más amplio de la criminalidad, comparando los años 2000 y 2001 se evidencia (al igual que para el 2001-2002) un aumento en los índices generales de criminalidad en la ciudad:

#### Balance de criminalidad comparado enero 1- dic.29

| DELITOS            |                        | 2000  | 2001  | Diferencia | %    |
|--------------------|------------------------|-------|-------|------------|------|
| HOMICIDIOS         | Comunes                | 4,296 | 4,607 | 311        | 7%   |
|                    | Accidentes de tránsito | 552   | 535   | -17        | -3%  |
|                    | Suicidios              | 182   | 177   | -5         | -3%  |
| LESIONES           | Comunes                | 2,033 | 1,984 | -49        | -2%  |
|                    | Accidentes de tránsito | 431   | 420   | -11        | -3%  |
|                    | Acceso carnal          | 70    | 84    | 14         | 20%  |
| HURTOS             | Comercio               | 476   | 627   | 151        | 32%  |
|                    | Residencia             | 284   | 306   | 22         | 8%   |
|                    | Persona                | 461   | 1,356 | 895        | 194% |
|                    | Bancos                 | 57    | 56    | -1         | -2%  |
|                    | Automotores            | 5,029 | 4,908 | -121       | -2%  |
|                    | Motos                  | 3,556 | 3,511 | -45        | -1%  |
|                    | Piratería              | 415   | 261   | -154       | -37% |
| Daño en bien ajeno |                        | 226   | 252   | 26         | 12%  |
| Estafa             |                        | 31    | 82    | 51         | 165% |
| Terrorismo         |                        | 29    | 97    | 68         | 234% |
| Extorsión          |                        | 255   | 165   | -90        | -35% |
| Secuestros         |                        | 90    | 50    | -40        | -44% |
| Fuga de presos     |                        | 60    | 31    | -29        | -48% |

Fuente: Policía Metropolitana del valle del Aburrá. Centro de Investigaciones Criminológicas. Información aportada a la Veeduría por el Centro de Investigaciones Urbanas -CIUR- de Corpades, en septiembre de 2003.

Las estadísticas de delitos 2001-2002 muestran un incremento en la ciudad y sólo reportan disminución en tres campos: (lesiones comunes, hurto de automotores y motocicletas, hurto bancario y secuestros, siendo esta última la más representativa de las cuatro) mientras que se presentan incrementos en homicidios, hurto residencial, bancario y personal, piratería terrestre y terrorismo.

### CRIMINALIDAD EN EL 2003

Durante el primer semestre del año 2003, según informes de la SIJIN-MEVAL, se observa una reducción en las cifras de homicidio; lesiones; hurto a bancos, personas y residencias; secuestro; terrorismo y extorsión, mientras que se incrementan las estadísticas de piratería y hurto al comercio, lo que muestra una disminución tanto en la frecuencia como en la tasa de criminalidad para el período:



| DELITOS           | AÑOS  |       | VARIACIÓN |          | Promedio diario | Tasa por 100 MIL Habitantes |
|-------------------|-------|-------|-----------|----------|-----------------|-----------------------------|
|                   | 2002  | 2003  | Absoluta  | Relativa |                 |                             |
| HOMICIDIOS        | 2,388 | 1,534 | -854      | -36%     | 9               | 50                          |
| LESIONES          | 777   | 637   | -140      | -18%     | 4               | 21                          |
| AUTOMOTORES       | 2,682 | 1,944 | -738      | -28%     | 11              | 64                          |
| MOTOCICLETAS      | 1,826 | 1,379 | -447      | -24%     | 8               | 45                          |
| PIRATERÍA         | 126   | 235   | 109       | 87%      | 1               | 8                           |
| BANCOS            | 22    | 11    | -11       | -50%     | 0               | 0                           |
| COMERCIO          | 305   | 430   | 125       | 41%      | 2               | 14                          |
| PERSONAS          | 1,441 | 804   | -637      | -44%     | 4               | 26                          |
| RESIDENCIAS       | 263   | 235   | -28       | -11%     | 1               | 8                           |
| SECUESTRO         | 12    | 4     | -8        | -67%     | 0               | 0                           |
| TERRORISMO        | 54    | 6     | -48       | -89%     | 0               | 0                           |
| EXTORSION         | 81    | 44    | -37       | -46%     | 0               | 1                           |
| FRECUENCIA        | 9977  | 7263  | -2714     | -27%     | *               |                             |
| TASA x 100 Habts. | 326   | 238   | -89       | -27%     |                 |                             |

\* Datos sin consolidar

Fuente: Sijjin-Meval. Información aportada a la Veeduría por el Centro de Investigaciones Urbanas –CIUR de Corpades, en septiembre de 2003.

Comparando el primer semestre de 2003 con el de 2002 se observa, de acuerdo con cifras de la Secretaría de Gobierno, que *“el grupo poblacional que más reporta víctimas en el fenómeno homicida en Medellín son los jóvenes, ya que el 61.4% de las víctimas eran personas con menos de 30 años; el grupo entre 18 y 23 años presentó la disminución más significativa respecto a junio de 2002: el 54.1% de este segmento reúne casi un tercio del total de homicidios por mes; el 18.7 % del total de víctimas son personas entre 24 y 29 años, registrando una disminución cercana al 57% respecto al período en comparación; el 9.9% de los decesos se presentaron en menores de edad; la disminución del 54.5% en parte se debe al toque de queda decretado a partir del 20 de mayo”*.

En cuanto al género de la víctima, *“el resultado de la mortalidad violenta en el mes muestra que el 93.6% de las víctimas eran hombres, lo que representa un aumento respecto a cifras históricas; la razón mujer/hombre fue de 1/15”*. Respecto a las masacres, la Secretaría de Gobierno señala que *“en lo corrido del año han ocurrido once (11) hechos de muerte colectiva, con un saldo trágico de 37 víctimas”*.<sup>40</sup>

Finalmente, es importante aclarar que si se comparan los datos estadísticos de los últimos dos años en el mismo período de tiempo, escogiendo para tal efecto el corte realizado al día 7 de septiembre, fecha de la última actualización de datos con que cuenta la Veeduría con base en el Informe del Secretario de

40 Secretaría de Gobierno. Unidad de Convivencia Ciudadana. Fuentes: Secretaría de Gobierno - Unidad de Convivencia Ciudadana (2002) y Fiscalía General de la Nación - Unidad de Reacción Inmediata (2003).

Gobierno ya citado<sup>41</sup>, se encuentra una disminución en la tasa de homicidios en la ciudad, al pasar de 2.711 muertes violentas en el 2002 (enero 1 a septiembre 7) a 1.495 muertes en el 2003 (para el mismo período), mostrando una disminución en cifras de 1.216 homicidios, con un porcentaje de variación 2003/2002 del - 44.9%.

Desafortunadamente, el Programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana no cuenta con un sistema ágil, confiable y oportuno de seguimiento, monitoreo y evaluación de sus distintos componentes que permita identificar claramente las causas de esta disminución. A este respecto, vale la pena señalar que algunos analistas e investigadores del conflicto urbano armado que aqueja a Medellín hace tantos años, no creen que la disminución en la tasa de homicidios y otras manifestaciones de la violencia *“se deba a un proceso de recomposición social en los barrios, sino al control por parte de grupos paramilitares”*, aún con el conocimiento de la propia autoridad municipal como se expresa en el informe *“El quite y pone de los muertos”*, publicado en el periódico de la Universidad de Antioquia.<sup>42</sup> Este es un tema que la ciudad debe debatir ampliamente.

El artículo mencionado revela datos contrarios a los ofrecidos públicamente por la Alcaldía, retomando las investigaciones de académicos de la Universidad de Antioquia y algunas ONG que, aunque cuestionan la eficacia de las acciones de la administración, no desdican la importancia que la disminución de homicidios tiene para la ciudad. El análisis afirma que *“más que a una política de convivencia, esta disminución en las estadísticas de muertes violentas parece responder a políticas de choque implementadas por la administración municipal”*, situación que revela *“la presencia de un actor armado hegemónico como los paramilitares, que no sólo se encuentran posicionados militarmente en los distintos sectores de la ciudad, sino que han permeado estructuras sociales y comunitarias como las Juntas de Acción Comunal y se encuentran participando en procesos electorales con aspiración a ingresar a algunas corporaciones públicas”*; y que como consecuencia *“la acción de los grupos de autodefensa ha incidido en la disminución del margen de impunidad pues quien delinque ‘no se salva’ del paracontrol reinante en la ciudad”*.<sup>43</sup>

A este respecto, vale también mencionar la opinión del personero Municipal Jorge Rojas Otálvaro, cuando, en su momento, señaló que durante la administración 2001-2003, *“no hubo políticas claras con respecto a la convivencia y estos resultados en los índices se deben al contexto general del país, sin negar la presencia actual de grupos armados al margen de la ley imponiendo el orden en algunos sectores”*.<sup>44</sup>

41 Informe sin fechar aportado por el Secretario de Gobierno a la Veeduría, el día 10 de septiembre de 2003, en Mesa de Trabajo realizada por la Veeduría.

42 Artículo: *“El quite y pone de los muertos”*. En: De la Urbe, periodismo universitario para la ciudad, número 20. Facultad de Comunicaciones de la Universidad de Antioquia, agosto de 2003. p. 11.

43 *Ídem*. p. 11.

44 Citado en *Ídem*. p. 11.