



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **Efectos del FONSET y FONSECON en la seguridad y convivencia ciudadana**

**Jose Luis López Molano**

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía  
Bogotá D.C., Colombia  
2016



# **Efectos del FONSET y FONSECON en la seguridad y convivencia ciudadana**

**Jose Luis López Molano**

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

**Magister en Ciencias Económicas**

Director:

PhD (c) Gustavo Adolfo Junca R.

Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía  
Bogotá D.C., Colombia  
2016



*A Dios, que ha traído a mi camino personas y conocimiento valioso en el feliz pero complejo camino de la vida. Ex ungue leonem.*

## Resumen

El objetivo del presente documento es establecer cuáles son los efectos del gasto de los fondos colombianos para la seguridad y convivencia ciudadana FONSET y FONSECON, sobre el objeto de su inversión. Para ellos se realizó un análisis de caracterización de la seguridad y convivencia ciudadana, y de los instrumentos financieros, y se desarrolló una estrategia cuantitativa a partir de datos panel a nivel departamental para el periodo 2008-2013, instrumentando por las posibles fuentes de endogenidad en el modelo.

Los resultados de la estimación arrojaron que el FONSET tiene efecto sobre la seguridad y convivencia ciudadana, actuando a través de la fuerza pública, en particular, la Policía Nacional. Por lo tanto, el valor que incide es aquel que se transfiere directa o indirectamente al número de oficiales de policía, lo que indica que otros instrumentos no se han podido consolidar, como formas de apalancar programas más integrales de seguridad y convivencia ciudadana. No obstante, es importante destacar que, en promedio, en el 56% de los municipios del país, los ingresos del FONSET no han sido gastados en su totalidad en lo ordenado por ley.

**Palabras clave:** FONSET, FONSECON, seguridad ciudadana, convivencia ciudadana, datos panel y variables instrumentales.

## Abstract

The purpose of this document is to establish the effect of the spending of the funds for Citizen Security and Coexistence FONSET and FONSECON in Colombia. For this was performed a characterization analysis regarding citizen security and coexistence, and financial instruments, and a quantitative strategy developed from departmental level using panel data for 2008-2013, implementing the possible sources of endogeneity in the model. The estimation results showed that FONSET have effect on security and peaceful coexistence, and only act through the National Police. Therefore, the value is one that affects directly or indirectly transferred to the number of police officers, since the instruments have not been able to consolidate as ways to leverage more comprehensive programs of citizen security and coexistence. Nevertheless, it is important to highlight that 56 per cent of the municipalities in the country have not spent the total income of FONSET tax in accordance with the law.

**Keywords:** FONSET, FONSECON, citizen security, citizen coexistence, data panel, instrumental variables.



# Contenido

## Resumen

<b>Lista de tablas .....</b>	<b>XI</b>
<b>Abreviaturas .....</b>	<b>XII</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Seguridad y convivencia ciudadana: desarrollo teórico y caracterización cuantitativa .....</b>	<b>7</b>
1.1 Desarrollo teórico .....	7
1.1.1 Seguridad: evolución conceptual y devenir histórico .....	8
1.1.2 Seguridad pública y seguridad ciudadana .....	13
1.1.3 Convivencia y seguridad ciudadana .....	18
1.1.4 Ámbitos de intervención de la seguridad y convivencia ciudadana en el siglo XXI .....	22
1.2 Caracterización cuantitativa .....	24
<b>2. Caracterización de los impuestos para la seguridad y convivencia ciudadana: FONSET Y FONSECON .....</b>	<b>27</b>
2.1 Funcionamiento del FONSET y FONSECON .....	28
2.2 Descripción de los rubros de gastos e inversión en el FONSET a la luz del FUT .....	31
2.2.1 FONSET y FUT .....	31
2.2.2 Descripción de los rubros de inversión en el FONSECON .....	34
2.3 Evolución histórica y normativa del FONSET y FONSECON .....	36
2.3.1 Constitución del 91 y Gaviria .....	36
2.3.2 Ernesto Samper .....	37
2.3.3 Andrés Pastrana .....	38
2.3.4 Álvaro Uribe .....	40
2.3.5 Juan Manuel Santos .....	43
<b>3. Factores explicativos de la seguridad y convivencia ciudadana .....</b>	<b>46</b>
3.1 Dimensión demográfica .....	46
3.2 Dimensión económica .....	49
3.3 Dimensión social .....	53
3.4 Dimensión institucional .....	56
3.5 Dimensión Estado y conflicto interno .....	59
3.6 A manera de síntesis: factores prioritarios de análisis .....	60
<b>4. Estrategia cuantitativa y resultados .....</b>	<b>66</b>

4.1	Variables utilizadas .....	66
4.2	Modelos lineales y probabilísticos .....	70
4.2.1	Modelos lineales.....	70
4.2.2	Modelos probabilísticos .....	82
<b>5.</b>	<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>87</b>
5.1	Conclusiones .....	87
5.2	Recomendaciones .....	88
<b>Glosario</b>		<b>90</b>
<b>Bibliografía .....</b>		<b>96</b>

## Lista de tablas

Tabla 1. Reporte de delitos de mayor ocurrencia: 2010-2013.....	3
Tabla 2. Categorías del delito en la literatura .....	25
Tabla 3. Composición porcentual del gasto del FONSET .....	33
Tabla 4. FONSECON por tipo de gasto, 2003, 2014 .....	35
Tabla 5. Programas de prevención del delito.....	59
Tabla 6. Factores de análisis.....	61
Tabla 7. Variables de los modelos y fuentes de información .....	67
Tabla 8. Pruebas de especificación para los modelos .....	70
Tabla 9. Determinantes del delito por variables demográficas 1/2.....	73
Tabla 10. Determinantes del delito por variables demográficas 2/2 .....	73
Tabla 11. Determinantes del delito por variables demográficas, económicas e institucionales 1/2.....	75
Tabla 12. Determinantes del delito por variables demográficas, económicas e institucionales 2/2.....	76
Tabla 13. Determinantes del delito por variables demográficas, económicas, institucionales y objetivos 1/2 .....	77
Tabla 14. Determinantes del delito por variables demográficas, económicas, institucionales y objetivos 2/2 .....	78
Tabla 15. Determinantes ampliados con variables instrumentales de presencia policial.	81
Tabla 16. Modelo probabilístico de incidencia superior a la media sin variables objetivo	83
Tabla 17. Modelo probabilístico de incidencia superior a la media con variables objetivo y presencia policial.....	84

## Abreviaturas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAI	Centros de Atención Inmediata
CCTV	Circuitos Cerrados de Televisión
CEACS	Centros de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad de Bogotá
CHIP	Consolidador de Hacienda e Información Pública
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
DANE	Departamento Nacional de Estadística
DMS	Departamentos y Municipios Seguros
DNP	Departamento Nacional de Planeación
ELCA	Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes
ELN	Ejército de Liberación Nacional
FARC	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FONSECON	Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana
FONSET	Fondo de Seguridad Territorial
FUT	Formulario Único Territorial
ICA	Industria, Comercio, Avisos y Tableros
INSPQ	Instituto Nacional de Sanidad Pública de Quebec
MCO	Mínimos Cuadrados Ordinarios
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDD	Plan de Desarrollo Distrital
PIB	Producto Interno Bruto
PISCC	Planes integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RCCPI	Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia
Rz	Rezago
SES	Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad Ciudadana

# Introducción

En el marco de la discusión sobre el concepto de Estado, una corriente de pensamiento que marcó un hito en este campo de la Ciencia Política fue la conceptualización realizada por Max Weber. Este define al Estado como aquella comunidad política que en un territorio específico detenta legítimamente el monopolio de la fuerza (Weber, 1984). Esta forma de organización social implica el desarrollo de capacidades básicas para su funcionamiento. A partir de la definición de Weber, entre dichas capacidades se encuentra la capacidad para generar legitimidad, la capacidad de brindar seguridad y recaudar impuestos para su funcionamiento, y la capacidad institucional para prestar con calidad los bienes y servicios propios del Estado, como la impartición de justicia, entre otros.

Autores como Oscar Oszlak han utilizado la categoría de estatalidad para agrupar dichas capacidades con el fin de analizar la evolución en la construcción de Estado a través del tiempo (Ilivitzky, 2011). En los Estados territoriales modernos, la estatalidad es compartida por diferentes niveles de gobierno entre los cuales se distribuyen las competencias, funciones y atribuciones de gobierno: nivel nacional, nivel local o municipal, y niveles intermedios, como es el caso del nivel departamental en Colombia.

En el caso particular de Colombia, el proceso de descentralización que inició en los ochentas, se centró en la generación de competencias, funciones y herramientas de gobierno, en los gobiernos y administración municipal para la construcción de Estado. En materia de seguridad, la seguridad nacional se mantuvo como una competencia del gobierno central, así como la administración de la Policía y los servicios de justicia formal.

Por otra parte, la Constitución de 1991, en su artículo 315, les dio la atribución a los alcaldes de ser la primera autoridad de Policía. Luego, el articulado del Decreto 2615 de 1991<sup>1</sup> y luego la Ley 62 de 1993<sup>2</sup>, establecieron que alcaldes y gobernadores, junto a la

---

<sup>1</sup> Por el cual se reorganizan los concejos departamentales de seguridad y el concejo de seguridad del distrito capital; se crean los concejos regionales de seguridad y los concejos metropolitanos de seguridad; se faculta a los gobernadores para autorizar u ordenar la conformación de concejos municipales de seguridad y se crean los comités de orden público.

Policía Nacional, deberían diseñar y desarrollar Planes Integrales de Seguridad para las entidades territoriales (conocidos luego como Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana-PISCC). Según dicha normatividad, dichos planes deberían ser aprobados por los recién creados Consejos Territoriales de Seguridad.

En el marco de las anteriores competencias y funciones, si bien la Constitución de 1991 estableció el Sistema General de Participaciones (SGP) con el fin de proveer los recursos para financiar la descentralización, el sistema no contempló recursos para gobernar y administrar la convivencia y seguridad ciudadana. No obstante, en 1997 el Gobierno nacional creó dos instrumentos de financiamiento con destinación específica para la construcción de estatalidad en materia de convivencia y seguridad ciudadana: i) se creó el Fondo de Seguridad Territorial (FONSET), como herramienta de gobierno tanto para los departamentos como para los municipios; y ii) se creó el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON) de manejo del Gobierno nacional. Los instrumentos jurídicos que los generaron fueron la Ley 418 de 1997<sup>3</sup>, la cual fue modificada y prorrogada por las Leyes: 548 de 1999<sup>4</sup>, 782 de 2002<sup>5</sup>, 1106 de 2006<sup>6</sup> y la Ley 1421 de 2010<sup>7</sup>.

Según la Ley 1106 de 2006, ambos fondos son alimentados por el desarrollo de obras públicas y esquemas de concesión, así como por otros recursos definidos por las autoridades componentes. En primer lugar, los fondos incluyen los dineros del 5% del valor de los contratos de obra pública suscritos por personas naturales o jurídicas. La segunda fuente de recursos es el 2,5 por mil del recaudo bruto de las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales. Una tercera fuente es el 3% de las concesiones otorgadas por las entidades territoriales destinadas a ceder el recaudo de sus contribuciones o impuestos.

---

<sup>2</sup> Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República.

<sup>3</sup> Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 del 26 de diciembre de 1997 y se dictan otras disposiciones.

<sup>5</sup> Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por la Ley 548 de 1999 y se modifican algunas de sus disposiciones.

<sup>6</sup> Por medio de la cual se prorroga la vigencia de la Ley 418 de 1997 prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y se modifican algunas de sus disposiciones.

<sup>7</sup> Por medio de la cual se prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

A partir de información del Departamento Nacional de Planeación (DNP), se estimó que entre 2007 y 2014, el FONSET municipal sumó un gasto de inversión de 3,5 billones de pesos, lo cual equivale para ese mismo periodo al 55% de la inversión total en seguridad y justicia de los municipios. En el 2014, el FONSET municipal alcanzó un gasto de inversión de 943 mil millones de pesos, correspondiente al 78% de la inversión total en seguridad y justicia municipal de ese mismo año. En el caso del FONSET departamental, en el 2014 alcanzó un gasto de inversión de 291 mil millones de pesos, lo cual equivale al 96% de la inversión departamental en seguridad y justicia. Respecto al FONSECON, entre 2007 y 2014, los compromisos sumaron un total de 976 mil millones de pesos, con compromisos para el 2014 de 120 mil millones de pesos.

Los tres instrumentos son una herramienta importante en la construcción de estatalidad en materia de seguridad y convivencia ciudadana. En total, para el 2014, la suma del gasto los tres instrumentos llegó a los 1,34 billones de pesos, lo cual equivale al 61% del presupuesto de inversión del sector Seguridad y Defensa para ese año, y al 5% del presupuesto total de dicho sector. Sobre el total del presupuesto para la Policía Nacional, los tres instrumentos equivalen al 18% de dicho valor.

Bajo esta arquitectura de competencias, funciones y herramientas de gobierno, entre 2010 y 2013, la estatalidad en convivencia y seguridad ciudadana tuvo un comportamiento disímil, donde se observan aciertos y cuellos de botella. Como primera aproximación, la Tabla 1 describe los delitos de mayor ocurrencia en el país, según las estadísticas del Ministerio de Defensa. En general, lo más significativo fue el aumento en las denuncias en los delitos que representaron más del 80% del total de los reportes: hurto común, hurto a vehículos, lesiones personales, delitos contra la familia y delitos sexuales. No obstante, tanto los casos como el número de víctimas de masacres presentaron una importante reducción, cercana al 38% y 43%, respectivamente.

**Tabla 1. Reporte de delitos de mayor ocurrencia: 2010-2013  
(Registros administrativos: casos y tasas por 100,000 habitantes)**

Delitos	2010		2011		2012		2013	
	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa
<b>Delitos contra el patrimonio</b>								
<b>Hurto común</b>	92,273	203.0	101,309	220.3	126,516	271.9	131,091	278.5
Hurto a personas	61,740	135.8	67,966	147.8	82,638	177.6	89,209	189.5
Hurto a establecimientos comerciales	13,097	28.8	15,365	33.4	21,530	46.3	21,900	46.5
Hurto a residencias	17,436	38.4	17,978	39.1	22,348	48.0	19,982	42.5
<b>Hurto de vehículos</b>	21,442	N.A	30,706	N.A	31,860	N.A	31,491	N.A
Hurto de automotores	8,099	N.A	10,269	N.A	9,222	N.A	8,740	N.A
Hurto de motocicletas	13,343	N.A	20,437	N.A	22,638	N.A	22,751	N.A
<b>Hurto a entidades financieras</b>	70	N.A	110	N.A	103	N.A	87	N.A
<b>Extorsión</b>	1,352	3.0	1,805	0.5	2,316	5.0	3,595	7.6
<b>Piratería Terrestre</b>	435	N.A	424	N.A	402	N.A	393	N.A

Delitos	2010		2011		2012		2013	
	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa	Casos	Tasa
<b>Delitos contra la vida</b>								
Homicidios común <sup>8</sup>	15,459	34.0	16,127	35.1	16,440	35.3	15,234	32.4
Masacres (casos)	39	0.1	37	0.1	34	0.1	24	0.1
Masacres (víctimas)	183	0.4	171	0.4	157	0.3	104	0.2
<b>Delitos contra la integridad personal</b>								
Lesiones personales	53,181	117.0	62,194	135.2	82,183	176.6	80,073	170.1
Delitos contra la familia	40,099	88.2	43,211	93.9	50,277	108.0	47,633	101.2
Delitos sexuales	6,729	14.8	8,065	17.5	11,228	24.1	11,300	24
<b>Delitos contra la libertad</b>								
Secuestro (Total)	282	0.6	305	0.7	305	0.66	299	0.6
Secuestro simple	90	0.2	208	0.5	129	0.28	136	0.3
Secuestro extorsivo	192	0.4	97	0.5	176	0.38	163	0.3

Fuente: DANE, DNP y Ministerio de Defensa, 2015.

El homicidio común y la piratería terrestre también presentaron una reducción en el periodo de análisis. El número de homicidios se redujo en un 1% entre el periodo 2010-2013, y alrededor de un 7% entre 2012 y 2013, mientras que la piratería terrestre presentó una reducción del 10% entre 2010-2013 y de un 2% para el periodo 2012 y 2013. Sin embargo, preocupa el alto crecimiento en los niveles de extorsión, los cuales aumentaron un 166% de 2010 a 2013, creciendo un 55% al comparar 2013 y 2012.

Ahora, ¿cuánto han aportado los instrumentos de planeación y financiamiento, en especial, el FONSET y FONSECON, en la construcción de estatalidad asociada a la generación de ambientes seguros y de convivencia pacífica? El conocimiento de campo señala, a manera de hipótesis, que su uso se enfoca en la disuasión policial y no en programas integrales de seguridad y convivencia ciudadana, por lo que su efecto no es claro. Adicionalmente, dado que Colombia es un país en conflicto armado interno, otra hipótesis que se maneja es que es muy poco lo que se puede lograr con la inversión del FONSET y FONSECON en la generación de estatalidad en convivencia y seguridad ciudadana.

Estas hipótesis y ejemplo de partida son los que se pretenden analizar en esta investigación alrededor de la pregunta: ¿Cuáles son los efectos del FONSET y FONSECON en la convivencia y seguridad ciudadana? A la luz de la pregunta de investigación planteada, el objetivo del documento es determinar los efectos de dichos instrumentos financieros en la convivencia y seguridad ciudadana en Colombia. Los objetivos específicos son: i) caracterizar los conceptos de seguridad y convivencia ciudadana; ii) identificar las variables de mayor influencia en la convivencia y seguridad ciudadana para aislar el efecto que sobre ellas tenga el FONSET y FONSECON; y iii) establecer los modelos econométricos pertinentes para estimar el efecto del FONSET y FONSECON, aislando posibles fuentes de endogenidad.

<sup>8</sup> Civiles y uniformados.

Ahora bien, a pesar de su importancia, en la actualidad, no existe un estudio que dé cuenta de los efectos que ha tenido el FONSET y el FONSECON sobre la estatalidad asociada a la convivencia y seguridad ciudadana. Si bien el Ministerio del Interior ha realizado un esfuerzo por recoger la información pertinente del Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP), la información ha tenido poca divulgación y no se conoce ningún análisis.

Por otra parte, analizar sus efectos resulta relevante de cara a un escenario de implementación del acuerdo general de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), dado que la convivencia y la seguridad ciudadana serán temas centrales. Por un lado, las expresiones criminales mutarán a partir de la firma de los acuerdos de paz y el Estado deberá entrar a copar las formas en las que los grupos armados ilegales regularon la convivencia ciudadana por años. En este sentido, dar cuenta de las herramientas de gobiernos con las que se cuentan en la actualidad, como son sus fuentes de financiación, para afrontar dicha situación sobreviniente en la construcción de Estado, es un ejercicio pertinente.



# **1. Seguridad y convivencia ciudadana: desarrollo teórico y caracterización cuantitativa**

Las dos primeras preguntas a resolver en el presente documento tienen como objetivo caracterizar la seguridad y convivencia ciudadana: ¿qué se entiende por seguridad y convivencia ciudadana? y ¿cuál ha sido su caracterización cuantitativa? Los resultados evidencian que los conceptos son recientes tanto en el ámbito epistemológico como en el escenario de la política pública. De otra parte, sus mediciones se centran en sus efectos sobre el homicidio y las afectaciones a la propiedad, dejando en un segundo renglón la convivencia ciudadana referida al ámbito familiar, infracciones por conducir en estado de embriaguez y homicidios por accidente de tránsito.

## **1.1 Desarrollo teórico**

La seguridad como ámbito de las Ciencias Políticas constituye uno de los elementos centrales en el estudio de las relaciones de poder y la configuración Estado. Su abordaje conceptual resulta esencial toda vez que permite, desde la lógica de la política pública, la estructuración de soluciones a una de las necesidades esenciales de la humanidad, la de propiciar la mitigación del riesgo y la ausencia de amenazas así como la garantía de la supervivencia.

En este apartado se propone evidenciar los desarrollos conceptuales e históricos de la seguridad. Para dichos efectos: i) se verificará el origen del concepto así como su devenir histórico; ii) se abordarán los desarrollos ulteriores del concepto, especialmente, en la caracterización de la seguridad pública y la seguridad ciudadana; iii) relacionado con el objeto del FONSET y FONSECON, se abordarán los conceptos de convivencia y convivencia ciudadana; y iv) se estudiarán los ámbitos de intervención de la seguridad ciudadana y la convivencia ciudadana que definen los objetivos del FONSET y FONSECON.

### 1.1.1 Seguridad: evolución conceptual y devenir histórico

Los estudios sobre la seguridad obedecen a dos grandes momentos de la historia. Un primer momento se sitúa entre los albores de la humanidad hasta la segunda guerra mundial. Este se caracteriza por asociar el término a la supervivencia del individuo y como objetivo central de la construcción de los Estados nacionales. Un momento intermedio abarca el escenario de guerra fría, donde la seguridad se articula con la categoría de interés nacional, en función de la geopolítica y de las relaciones este-oeste.

El segundo momento inicia con la caída del muro de Berlín y la emergencia de agendas multipolares más complejas en materia de seguridad. Es el momento en el que las tesis de la teoría del realismo se superan por otras provenientes de organizaciones multilaterales y de la periferia global, en donde aparecen los conceptos de seguridad pública y de seguridad ciudadana así como los de convivencia y convivencia ciudadana. Es importante destacar que los dos momentos identifican la seguridad como una condición humana que implica la ausencia de amenazas a su individualidad (Orozco, 2005), como lo plantea el Instituto Nacional de Sanidad Pública de Quebec (INSPQ), un estado que se erige como un elemento básico para la realización de aspiraciones en el día a día (INSPQ, 2008).

#### Seguridad: supervivencia y Estados nacionales

Etimológicamente, el origen del concepto seguridad es: sin preocupación, el cual se derivan del latín vulgar del Imperio Romano *securus* que significa sin y cura, que quiere decir preocupación. En sus inicios y en su desarrollo, la construcción del concepto de seguridad se caracterizó por ser difuso y complejo desde el punto de vista interpretativo. Según Waever, para los cristianos, el estado de seguridad era algo presuntuoso, dado que Dios era el único con conocimiento certero de la salvación. El auge del imperio romano y su posterior desmantelamiento daría cuenta de esa realidad y permanecería de esta forma hasta bien entrado el siglo XVII. No obstante, sería el concepto *certitudo*, la punta de lanza de los desarrollos modernos del concepto (Waever, 2009).

En el siglo XVII la teoría política eleva la discusión epistemológica relativa a la seguridad, como consecuencia de la aparición en Europa de los Estados modernos, como categoría de organización política y social. En ese contexto, en 1651 Thomas Hobbes publica *El leviatán*, en donde expone su teoría del Estado, que no es otra cosa que la representación de esa transformación societal. En ese orden de ideas, el derecho individual de auto preservación es el punto de partida argumental de Hobbes, donde el significado de la seguridad es la seguridad individual, conferida a la protección del Estado (Waever, 2009).

En su ejercicio de caracterización del estado de naturaleza, la emergencia del concepto de Estado y la concepción sobre la seguridad, Hobbes elabora un análisis que plantea en principio a la seguridad como eje articulador de la dimensión individual y colectiva en

cuyos ámbitos, la garantía de ausencia de amenazas y minimización del riesgo quede supeditada a la existencia de un espacio (Estado) que aglutine la capacidad de violencia en una sola entidad la cual a su vez, sea reconocida por todos los individuos que hacen parte del colectivo, ese Estado al mismo tiempo será proveedor de protección y bienestar general de manera que funcione como un nodo autorreferenciado tal como un organismo que propende por la auto preservación individual y colectiva.

Fundamentado en estos principios, el Estado en Hobbes es guardián y poseedor absoluto de la capacidad de protección y proveedor de seguridad en todo orden social, como una alternativa a la anarquía. Sin embargo, esta concepción planteaba un nuevo desafío y es el de la relación de unidades estatales comparables, asunto que a la postre será el objeto de estudio del campo de las relaciones internacionales y específicamente de la teoría realista. La interpretación hobbesiana en este campo implica un estado de naturaleza inherente ante la imposibilidad de establecer una autoridad supranacional que gobierne el ámbito internacional (Orozco, 2005).

Adicionalmente, el corpus argumental de la teoría de Estado hobbesiana relacionada con el concepto de seguridad considera, como producto del contrato suscrito entre los individuos y el leviatán, que la seguridad es resultado de la libertad. El contrato implica una aceptación libre de la obediencia al leviatán, donde los individuos se libran de la muerte violenta bajo la tutela de quien ejerce el poder soberano (Ramos V. , 2012).

La evolución del concepto de seguridad va a observar un nuevo punto de inflexión en 1781, debido a que las dinámicas de la guerra, el desarrollo de la técnica de los estados para sustentarla y las transformaciones del sistema de poder en términos de los balances de los poderes monárquicos en Europa generaron nuevos esfuerzos filosóficos en la construcción del concepto, todos ellos planteados por Hobbes en un escenario de anarquía internacional.

Esos esfuerzos son conducidos de la Europa insular (Inglaterra) a la continental (Prusia) a través de Emanuel Kant, su aporte al concepto se deriva del estudio del sistema de poderes en pugna en Europa en el siglo XVIII, de igual forma, analizó la naturaleza de las burocracias nacientes en los estados y en la consolidación de fuerzas armadas regulares que desplazaban a los ejércitos irregulares desde el punto de vista temporal y espacial. En función de lo anterior, Kant observa que las relaciones entre los Estados deben sustentarse en una relación moral que trascienda la anarquía del estado de naturaleza proclamado por Hobbes. En tal sentido, Kant propone establecer un ordenamiento jurídico internacional similar al existente dentro de los estados, como vía para lograr la seguridad y así mitigar acciones violentas entre los estados (Orozco, 2005, pág. 164).

De modo que Kant introduce en su análisis el tema de la paz, debido a que en su estudio de los ejércitos nacionales creados en virtud del concepto de seguridad y auto

preservación estatal, ha observado que la proliferación de aquellos ha derivado en la potenciación de conflictos entre estados y en la militarización de las relaciones internacionales. En ese orden de ideas Kant establece una contradicción frente a los costos de mantener la paz y los ejércitos permanentes, que son la causa de las guerras de agresión, formados inicialmente para eliminar estos gastos pesados (Brauch, 2009).

Este planteamiento deviene en el imperativo categórico kantiano sustentado en que la moralidad basada en la paz motive a los estados a superar la anarquía violenta y se sumen en torno a la consolidación de la seguridad que ofrece la paz perpetua, por lo que debe ser la más alta de las ambiciones de todas las naciones ordenándolas en virtud de un sistema internacional común para todos. Ese planteamiento forjado en los siglos XVII y XVIII se sostendrá y mantendrá hegemónico a lo largo de los siglos.

Ya en el siglo XX, el concepto de seguridad como atributo exclusivo de los estados nacionales hacía parte del repertorio epistemológico de la teoría realista de las relaciones internacionales. No obstante, su uso se limitaba a como era entendido por los gobernantes, el cual era un sinónimo de poder militar (Møller, 1996).

Durante la primera parte del siglo XX que albergó las dos guerras mundiales, la teoría realista de las relaciones internacionales derivó el concepto de seguridad en dos conceptos, la seguridad colectiva y la seguridad nacional. Waever establece que la idea de seguridad colectiva se construyó para generar identidad entre las élites nacionales, y romper la división entre lo nacional y lo local, para mantener la paz interna y evitar las posturas revisionistas. Es en este marco en el que surge la derivación del concepto de seguridad nacional. Las guerras mundiales y la latencia de un conflicto soviético-capitalista movilizaron a los líderes mundiales a la creación de una retórica ordenadora de los intereses nacionales para preservar la sostenibilidad de los ejércitos regulares así como las políticas encauzadas para gestionar la geopolítica mundial (Waever, 2009).

Es así que en el periodo de finalización de las guerras mundiales planteadas en clave kantiana hobbesiana y el inicio de la guerra fría con la configuración de bloques nucleares, se generó una inflexión en la conceptualización de la seguridad, centrado en la seguridad nacional. En ese orden de ideas Griffiths señala dos acontecimientos claves que fundamentan esta inflexión, en primer lugar está la aparición de la pugna capitalista soviética que enmarca la guerra fría, y en segundo lugar el inicio de la era nuclear y la carrera armamentista que se deriva entre las superpotencias para el control del sistema internacional (Griffiths, 2011).

Durante la Guerra fría, y producto de la carrera armamentista, el concepto de seguridad evidenció nuevos desarrollos epistemológicos. Es así como en 1982, en el marco de la Comisión Palmer de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, se produjo un avance sobre la categoría de seguridad en lo que corresponde al término seguridad común. Este fue acuñado por Egon Bahr y difundido a través del Informe Seguridad Común de la comisión. De acuerdo con Møller, la visión

revisionista de la comisión era una crítica al concepto de seguridad nacional, dado que la búsqueda de la seguridad bajo la capacidad nuclear de destrucción de los estados, derivaba en relaciones políticas tensas, a tal punto de reducir la seguridad de las partes interesadas (Møller, 1996).

### **Ampliación de la agenda de seguridad**

Al cabo de cinco décadas, el pulso geopolítico sostenido entre las superpotencias nucleares deviene en la caída, en 1989, del modelo soviético de organización social y la elevación del capitalismo representado en los Estados Unidos como poder hegemónico global. Producto de lo anterior, los estudios sobre seguridad enfrentaron un nuevo periodo de reconfiguración conceptual del término, esta vez desde los organismos multilaterales y los desarrollos epistemológicos generados en la periferia del sistema internacional.

En ese orden de ideas, los debates comenzaron a gravitar en la consideración de asuntos relativos a la seguridad que no habían sido abordados con profundidad por los académicos. Es así que el concepto de seguridad comienza su reinterpretación, bajo la óptica de conceptos como democracia, gobernabilidad, derechos humanos y ciudadanía (Tudela, 2015). Adicionalmente, en el escenario de posguerra, nuevos problemas surgieron en los ámbitos económicos, ideológicos, políticos y sociales, como es el caso del terrorismo, lo cual hizo necesario repensar la seguridad más allá del concepto realista de seguridad nacional (Ramos J. M., 2005).

Un primer momento de esa transición conceptual se enmarca en los debates desarrollados en el marco del Sistema de Naciones Unidas durante las décadas de 1980 y 1990, allí empezó a ganar una corriente de pensamiento que sostenía la importancia de ampliar el espectro analítico de los estudios de la seguridad, rompiendo el esquema estado-militarista de modo que pudiera abordar cuestiones relativas a la seguridad tales como la pobreza, la delincuencia, el cambio climático, las limpiezas étnicas intra estatales, la violencia de género, el terrorismo, entre otros.

Fruto de esos debates, en el marco del Informe sobre Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1994, se introdujo el concepto de seguridad humana, el cual está centrado en los individuos. De acuerdo con el planteamiento del PNUD, la seguridad territorial contra agresiones externas o la seguridad nacional en el marco de la política exterior, se centran en la conservación del Estado nación más que en los individuos, dejando de lado la preocupación legítima de la ciudadanía por sentirse seguros en su vida cotidiana (PNUD, 1994).

Ese nuevo desarrollo epistemológico comienza a abrirse paso a nivel regional, instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA) en escenarios de

discusión sobre la seguridad hemisférica definió que la seguridad debe tener un enfoque multidimensional que aborde las cuestiones de la seguridad tradicional al tiempo que debe abrirse a concebir nuevas amenazas y nuevas dinámicas relativas al concepto; esas amenazas en el concierto hemisférico obedecen a fenómenos como el tráfico de armas, de personas, el narcotráfico, la delincuencia común, el crimen organizado, la corrupción, los desastres naturales y la pobreza (OEA, 2009).

De este modo, el concepto de seguridad en este periodo observa una derivación en múltiples representaciones, junto a la seguridad humana, aparecen la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la seguridad alimentaria, entre otros que ejemplifican la ampliación del espectro semántico del término en nuestros días.

No obstante, en un segundo momento de la posguerra fría se da un nuevo auge del paradigma realista. Con ocasión de los atentados del 11 de septiembre y la emergencia de la llamada guerra contra el terrorismo, los estudios sobre la seguridad renovaron dichos postulados (Rodríguez & Sánchez, 2007). Adicionalmente, el mundo pasó de ser un mundo unipolar a uno multipolar donde los norteamericanos empezaron a verse desafiados por el poderío militar y la influencia geopolítica de China, Rusia, y la Unión Europea. Al tiempo, se consideraron como amenazas las actividades de Irán, Corea del Norte, Siria, Libia, Afganistán e Irak, sumados a los conflictos Sino-japoneses, árabe-israelíes e indo-pakistaníes entre otros. Esto supuso cambios en las amenazas y riesgos a la seguridad, así como modificaciones conceptuales (Brauch, 2009).

En ese orden de ideas, Ramos evidencia cómo la seguridad en nuestros tiempos ha vuelto a los derroteros hobbesianos entrando en tensión con la promoción de las libertades y derechos conquistados a lo largo de cinco centurias. Esa tensión vuelve a considerar la relevancia del Estado como unidad primordial del análisis y como único detentador del poder para garantizar la seguridad y la supervivencia de los individuos en una comunidad social, el Estado vigilante vuelve más fuerte a pesar de la restricción de libertades individuales (Ramos V. , 2012).

En Colombia, hasta la década de 1990, los estudios sobre seguridad se plantearon sobre la plataforma discursiva de la lucha contrainsurgente en el marco del conflicto armado colombiano. De tal forma, esta lectura de las amenazas y riesgos a la seguridad produjeron la Doctrina de Seguridad Nacional (Vargas, 2010). No obstante, esa noción de seguridad se vería modificada en el marco de la reforma constitucional de 1991. Normativamente, el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia en materia de seguridad señala:

*Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación;*

*defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*

Como puede observarse, el diseño institucional enmarcado en la Constitución nacional guarda relación con los postulados de seguridad ampliada provistos por el Sistema de Naciones Unidas y los nuevos marcos epistemológicos posteriores a la finalización de la guerra fría.

A manera de síntesis, la construcción del concepto de seguridad ha estado íntimamente ligada a la evolución de las civilizaciones a lo largo de la historia. En su estadio más reciente, el concepto ha sido derivado en múltiples apreciaciones y connotaciones teóricas que van llegando a niveles de especificidad cada vez más rigurosos. En el siguiente acápite se revisará cómo esta seguridad de los estados se va transformando en la seguridad de los individuos o la seguridad de los ciudadanos a través de la caracterización de la seguridad pública y la seguridad ciudadana.

### **1.1.2 Seguridad pública y seguridad ciudadana**

Como se verificó en el acápite anterior, al finalizar la guerra fría el concepto de seguridad notó un nuevo proceso de redefinición epistemológica, soportado en el influjo de las organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, y las demandas provenientes de la periferia internacional. Ello con el propósito de consolidar un concepto que esté al alcance de las problemáticas de estas sociedades para efectos de la definición de políticas públicas que resolvieran aquellas insatisfacciones ciudadanas e institucionales.

No obstante lo anterior, se ha podido constatar mediante el ejercicio de extracción bibliográfica de información que se evidencia confusión y ausencia de derroteros diferenciables entre los múltiples conceptos derivados de la seguridad que han emergido en este proceso. Este análisis es clave toda vez que de la definición que surja en este segmento, se esbozarán los pilares analíticos de este documento en términos del enfoque para el estudio del FONSET y FONSECON.

En virtud de lo anterior, se ha resuelto estudiar los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana dado que en el estudio de los marcos normativos del FONSET y FONSECON estos términos aparecen de forma recurrente, por lo que un examen exhaustivo de sus fuentes epistemológicas permitirá establecer semejanzas y diferencias lo que resultará en la efectividad del análisis sobre los objetivos planteados por este documento.

En lo relativo a la seguridad pública, una aproximación sobre las diferencias en la definición del término lo propone la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) quien delimita una diferenciación en la concepción del término entre la tradición norteamericana y la tradición latinoamericana. Entre los primeros, la seguridad pública se refiere a la seguridad que tiene por objeto a las personas y grupos que hacen parte del colectivo, mientras los segundos comprenden este término en la lógica de la seguridad del Estado y la preservación de su integridad (CIDH, 2009).

Sin embargo, buena parte de los estudiosos de la seguridad pública tienen una caracterización del concepto seguridad pública. Este guarda referencia al concepto planteado por la teoría realista de las relaciones internacionales en el sentido de referenciar al Estado como sujeto principal en la conducción de los asuntos relativos a la seguridad. El elemento diferenciador subyace a la idea de los objetos de la seguridad y es que en la seguridad pública el objeto o el fin de la seguridad no se encuentra en el establecimiento de relaciones equilibradas con otros pares estado-nacionales sino que el objeto de la seguridad pública radica en la protección de los elementos sustantivos del Estado, esto es, sus ciudadanos, su territorio, y sus instituciones.

Por su parte Ramos concibe la seguridad pública como aquella que se aplica sobre el conjunto de la sociedad y se evidencia en la protección de su integridad física, la garantía del goce de los derechos individuales, el derecho de propiedad, el acceso al bienestar general y los servicios públicos (Ramos J. M., 2006). Esta concepción se encuentra muy en consonancia con el sentido norteamericano de seguridad pública.

Una corriente de estudiosos de la seguridad pública vincula este concepto a la noción de orden público, entendida sobre la forma como el imperio de la ley se ejerce efectivamente sobre el conjunto de la población y el territorio nacional gracias a las autoridades públicas. A la luz de lo anterior, González, Portillo y Yáñez definen la seguridad pública como aquella que se dedica al mantenimiento tanto de la paz como del orden público, a través de la aplicación de controles relativos al ámbito de lo penal, así como acciones de prevención y represión del delito apoyados por mecanismos de administración de justicia (González, López, & Yáñez, 1994). Se trata entonces de una seguridad apoyada en la norma y la aplicación de la ley.

En el contexto colombiano, algunos autores relacionan el concepto de seguridad pública vinculado al orden público pero centrados en el contexto del conflicto armado colombiano cuyas características intrínsecas generan una derivación del concepto, en ese orden de ideas Rivas considera que la esfera de acción de la seguridad pública obedece al mantenimiento del orden público teniendo como referentes de intervención, la lucha contra el narcotráfico y la imposición del orden respecto del conflicto armado interno (Rivas, 2003).

En síntesis, se puede establecer que en lo relativo a la seguridad pública, su objeto se circunscribe al Estado como un todo absoluto (territorio, población e instituciones) su preocupación fundamental es la integridad del Estado desde una perspectiva nacional y

soberana. Este concepto entonces compite con el de la seguridad ciudadana que como se verificará a continuación tiene por objeto al ciudadano, sus derechos y sus bienes.

El concepto de seguridad ciudadana surge como respuesta a las demandas sociales y académicas para la atención de problemáticas que afectan directamente al ciudadano como individuo sujeto de derechos y deberes consagrado por la Constitución y las leyes en una sociedad determinada. No obstante, el origen del concepto no está libre de objeciones semánticas. Algunos estudiosos de la seguridad señalan que el término no deja de ser confuso respecto de otros como la seguridad, la seguridad pública y otras derivaciones del término. Por ejemplo, Estévez, señala que la seguridad ciudadana o pública son de responsabilidad exclusiva del Estado (Estévez, 2015, pág. 9), por lo que el carácter de público está contemplado en ambas acepciones. En el caso de la seguridad ciudadana, Anzola han establecido que dada la complejidad del tema, no se avizora un acuerdo al respecto (Anzola, 2013).

A pesar de estos y otros académicos, el desarrollo epistemológico de la seguridad ciudadana ha permitido la elaboración de un concepto funcional y claramente diferenciable en el marco de los estudios de seguridad. A nivel histórico, el concepto de seguridad ciudadana fue usado esporádicamente en la prensa en 1970, con referencia a Turquía y otras zonas como el Oriente Medio. Posteriormente, su uso se extiende a los antiguos territorios de la Unión Soviética (entre ellos Rusia), después de la caída del muro de Berlín (Seri, 2012).

Sin embargo, no se evidenciaron desarrollos epistemológicos sino hasta la década de 1990 en América Latina. La CIDH describe la aparición y desenvolvimiento del concepto en el contexto latinoamericano que ambienta los procesos de transición a la democracia surgidos en la década de 1980 y parte de la década de 1990. En ese orden de ideas, el concepto de seguridad ciudadana emergió para diferenciarse del concepto de seguridad pública relativo a la noción de seguridad utilizada por los gobiernos autoritarios que dominaron la escena política latinoamericana desde la década de 1960. Así mismo, el concepto de seguridad ciudadana es relativo a la protección de los derechos individuales y colectivos (CIDH, 2009).

Con igual vigor explicativo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), una de las entidades multilaterales que han estudiado el tema de la seguridad ciudadana en el marco de la elaboración de sus programas misionales. Señala que la categoría seguridad ciudadana tuvo auge en América Latina y el Caribe en la década de 1990, paralelo al momento histórico de transición a la democracia, como una alternativa a la categoría seguridad pública (Abizanda, Duryea, Hoffman, & Marmolejo, 2012).

Puede apreciarse de esta manera que el origen del concepto de seguridad ciudadana obedece a la transición relatada en varios apartados de este capítulo, de la transformación del paradigmas de seguridad restringida (estado céntrico) al de seguridad ampliada (seguridad humana, pública, ciudadana, alimentaria, etc.), ese cambio fue

motivado entre otros por el Sistema de Naciones Unidas cuyas agencias comenzaron a revisar los ámbitos de la seguridad planteando de paso la ampliación del término para recoger e integrar problemáticas sustantivas de los modos de vida de las sociedades en un mundo post nuclear.

En ese contexto, agencias del Sistema de Naciones Unidas como el PNUD, en conexidad con desarrollo del concepto de seguridad humana, plantearon la seguridad ciudadana como el resultado de la adaptación de la seguridad a la ampliación de su ámbito de referencia, en virtud de la emergencia del concepto de seguridad humana que el Sistema de Naciones Unidas ha venido implementando en las últimas décadas, de modo que la seguridad ciudadana tiene por foco de atención el bienestar de los individuos, los derechos humanos motivando al Estado a proteger al ciudadano de forma esencial (Riveros, 2008).

El mismo PNUD, en virtud de sus análisis y estudios sobre la preponderancia de la seguridad ciudadana en las sociedades latinoamericanas, afirma que es una preocupación pública central tanto de técnico como de político, más cuando el contexto de inseguridad impide, de manera importante, el desarrollo humano (PNUD, 2014).

Sin duda, el problema de la inseguridad constituye uno de los más graves por su impacto directo y generalizado sobre todos los ciudadanos a lo largo y ancho del continente americano. En efecto, los procesos de transición a la democracia consecuencia de la caída de las dictaduras erigidas para la contención del comunismo en el marco de la guerra fría implicaron un reacomodo de las realidades de los distintos actores partícipes de esos procesos de transición a la democracia.

Muchas de estas nuevas o restablecidas democracias no fueron lo suficientemente estables o vigorosas institucionalmente respecto de la atención pronta y efectiva de las crecientes demandas económicas y sociales creadas por la transición. Esto precipitó la aparición de brotes de violencia no política y más bien delincencial producto de las profundas fracturas sociales y económicas heredadas por el autoritarismo preexistente.

Las personas, o los individuos, o los ciudadanos son los sujetos activos de la seguridad ciudadana. Baratta considera que la seguridad se concentra, de manera amplia, en todos los sujetos de derechos fundamentales, y no solo en los ciudadanos (Baratta, 1997). Por su parte, González P señala que para la seguridad, la vida cotidiana es un elemento clave, en tanto que se relaciona con la protección de individuos y sus bienes (González P. , 2003).

Algunos autores ofrecen en su elaboración del concepto de seguridad ciudadana desde un enfoque de derechos y normas establecidas. González considera que la seguridad ciudadana obedece a una realidad determinada por unos presupuestos ideales que son inexistentes en la práctica pero que sirven como directrices y como fines que impulsan a la acción gubernativa (González C. , 2010). Ello significa que el concepto adquiere un grado de abstracción que debe ser objeto de operacionalización para que sea efectivo y que pase de la norma a la garantía real de ausencia de riesgo.

Por su parte el Centro de Estudios y Análisis en Convivencia y Seguridad de Bogotá (CEACS) en la construcción de su ámbito de intervención, se refiere a la seguridad ciudadana como una situación política y social donde las personas tienen garantizado el goce de sus derechos humanos al tiempo que existe una arquitectura institucional sólida que responde efectivamente para controlar las amenazas que vulneren ese esquema de derechos (CEACS, 2010). Esta concepción responde a la idea de centrar las acciones de la seguridad ciudadana en las personas y las colectividades en función de la plataforma de derechos que consagra la Constitución y las leyes de Colombia.

Finalmente, ONU-Hábitat, en la misma línea argumental del enfoque de derechos y deberes, sustantiva del concepto de seguridad ciudadana, se considera un bien público que sustenta la protección física y moral de las personas desde una perspectiva integral, donde se propende por la maximización del goce de los derechos individuales y colectivos, así como se motiva el ejercicio de los deberes ciudadanos en un marco de solidaridad y armonía con las normas (Velásquez, 2008). Se rescata de esta definición la referencia a los deberes de los ciudadanos en relación con la seguridad y las normas establecidas.

Otra corriente de autores define la seguridad ciudadana en función de lo que no es, es decir del concepto estado céntrico propio de la teoría realista de las relaciones internacionales, en ese sentido se establece que la seguridad ciudadana tiene como centro el ciudadano, más allá de la visión centrada en el poder y dominio estatal (Ramos J. M., 2006). Por su parte Gerard sostiene que la seguridad ciudadana cobra especial relevancia en el nivel local, lo cual se contrapone al papel abstracto de las autoridades locales en materia de seguridad nacional (Gerard, 2004). Otros autores consideran que los individuos son también parte responsable en la promoción y garantía de la seguridad ciudadana, con un alto grado de corresponsabilidad, entendiéndola como bien público. (Ospina, 2008).

De igual forma se evidencian desarrollos del concepto de seguridad ciudadana en clave de gobernabilidad democrática expresada como dimensiones sociales incrementalmente complejas que en términos de Giraldo se expresan no solo como el bien público que es, sino como un dispositivo de política pública que deviene en la gobernabilidad dado que se debe centrar la acción gubernativa en la seguridad de las personas y sus necesidades de orden biológico, político, económico y cultural (Giraldo, 2008).

Un elemento diferenciador del concepto de seguridad ciudadana se haya circunscrito al ámbito de la lucha contra el crimen y la delincuencia. Algunos autores sostienen que si bien para la seguridad ciudadana, el componente preventivo es central, no excluye las múltiples acciones de la policía, en donde son clave las operaciones contra el crimen organizado y las expresiones de violencia (Rivas, 2003).

En Colombia, el DNP entidad rectora de la definición de políticas públicas en Colombia y la Alta Consejería Presidencial para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, con ayuda técnica del BID, formularon la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Al inicio del documento, los autores definen lo que el Gobierno nacional ha entendido, hasta el momento, como seguridad ciudadana: “se entiende por seguridad ciudadana la protección universal a los ciudadanos frente a aquellos delitos y contravenciones que afecten su dignidad, su seguridad personal y la de sus bienes, y frente al temor a la inseguridad” (DNP, 2011, pág. 1).

Estos lineamientos de política pública en materia de seguridad y convivencia ciudadana han venido siendo estructurados como consecuencia de una bifurcación en la concepción de la seguridad en el país, dado que hasta bien entrada la década de 1990, la seguridad se centraba en la lucha contrainsurgente con el propósito de mantener la integridad del Estado colombiano.

En los últimos cinco lustros se ha presenciado un viraje en la concepción de la seguridad, centrando ahora el interés de las autoridades de política sobre los fenómenos subyacentes a la delincuencia común, los vestigios de la lucha contra las drogas de los noventa, el crimen organizado, Este último no solamente dedicado al negocio de los narcóticos sino en la organización de estructuras dedicadas al hurto de vehículos, casas, fleteo, hurto callejero, hurto en sistemas de transporte masivo, todos ellos dirigidos a los ciudadanos, su honra y bienes a nivel urbano y rural.

Los fenómenos criminales arriba señalados han dado lugar a la elaboración de indicadores en materia de seguridad ciudadana para parametrizar la acción del Estado y para dimensionar las problemáticas e impactos de estos fenómenos. De esta forma, y como antesala a lo que evidenciará este documento en otras secciones, han emergido indicadores para medir el homicidio, suicidios, muertes por arma de fuego, delitos sexuales, violencia intrafamiliar, hurto, robo, secuestro, entre otros.

El corolario de este acápite resalta el hecho de la utilización y adaptación de conceptos como el de seguridad pública y seguridad ciudadana que se aplicaron a las dinámicas propias de Colombia. Esto se dio en el marco de su proceso de configuración socio histórica así como de las necesidades sobre seguridad que han exigido los colombianos en contextos determinados. Adicionalmente, la emergencia de la cultura ciudadana en Bogotá introdujo un concepto nodal en la definición de los asuntos sobre la seguridad en Colombia: la convivencia ciudadana. Este es el tema que se abordará en las líneas por venir.

### **1.1.3 Convivencia y seguridad ciudadana**

Los autores en materia de seguridad ciudadana han venido introduciendo en sus análisis un binomio conceptual para tratar el campo en cuestión, ese binomio se plantea como la seguridad y convivencia ciudadana. En ese orden de ideas, Velásquez expone esa conjunción, notando que mientras la seguridad ciudadano como bien público se delimita

por la protección integral física y moral de las personas, la convivencia genera un ambiente de construcción de destrezas sociales necesarias para la armonización de la sociedad, así mismo, tanto la seguridad ciudadana como la convivencia son requisitos para el ejercicio pleno de la justicia, el disfrute de los derechos y las libertades individuales y colectivas de todo orden (Velásquez, 2008, pág. 21).

Este desarrollo integrador de los conceptos de seguridad y convivencia ciudadana queda perfilado en el marco del proyecto Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Seguridad Ciudadana (SES), apalancado por el BID y desarrollado por el instituto CISALVA de Colombia. En el marco de este proyecto, la seguridad ciudadana fue definida como el ámbito de vivir en comunidad sin riesgos, en el marco del respeto de los deberes y derechos de los ciudadanos (Cardona, Fandiño, Guerrero, & Gutiérrez, 2012, pág. 257).

En síntesis, se trata de armonizar dos cuestiones claves en el marco de la evolución de cualquier organización social, y es el del respeto de las normas (convivencia) y la garantía de ausencia de riesgo (seguridad). De esta forma se establecen como nodos sustantivos de política y se constituyen en los derroteros a la hora de la elaboración de directrices para la gestión de los asuntos de seguridad.

En el desarrollo del presente capítulo ya se ha observado en detalle la construcción del concepto de seguridad y el de seguridad ciudadana, ahora se ofrecerá una revisión teórica y conceptual respecto de los conceptos convivencia y convivencia ciudadana para efectos de tener una imagen amplia de los asuntos sobre la seguridad y convivencia ciudadana, objeto del FONSET y FONSECON.

Si bien los estudios sobre la convivencia no son de arraigo tan antiguo ni de un gran despliegue epistemológico como los estudios de seguridad, se puede observar que el término ha tenido una construcción relevante para las ciencias sociales en diversas regiones a nivel mundial. En Europa, se estima a la convivencia como una meta ética de la sociedad, así como una realidad social particular de ciertos momentos históricos, lugares y contextos (familiares, locales...) (Castelló, 2009).

Dado que Europa es un continente particular en la forma de integrar sociedades con profundas diferencias societales (lingüísticas, religiosas, históricas, etc.), la convivencia resulta clave para armonizar procesos de integración como el de la Comunidad Europea. En virtud de ello, Castelló considera que la convivencia es un aspecto relacional asociado al vivir en sociedad, caracterizado no solo por la situación de convivir sino por la armonía del vínculo y la diversidad de los individuos que cohabitan (Castelló, 2009).

En Latinoamérica, en el marco de la elaboración del sistema de indicadores de convivencia y seguridad ciudadana, Cardona et al, definieron la convivencia como la

interrelación entre los ciudadanos y de estos con el Estado, así mismo estableció como elementos sustantivos de la convivencia, la tolerancia, el cumplimiento de las normas formales e informales y la simetría entre derechos y deberes (Cardona, Fandiño, Guerrero, & Gutiérrez, 2012). Del anterior concepto se resaltan tres elementos sustantivos, el primero, que la convivencia surge como relación entre ciudadanos y entre estos y el Estado, el segundo, la elevación de la tolerancia como elemento moral absoluto, y el tercero, el cumplimiento de normas formales e informales en el marco social.

A nivel del Sistema de Naciones Unidas, el PNUD elaboró igualmente un concepto de convivencia que se define como una cualidad que es constitutiva del conjunto de relaciones que se dan en la sociedad producto de la armonización de los intereses individuales con los intereses colectivos (Riveros, 2008). Adicionalmente y como elemento destacable de este concepto es que se caracteriza por poner de relevancia la noción de vivir en medio de la diferencia, este factor es clave debido a que se imbrica en la lógica de entender la sociedad moderna como una mixtura heterogénea fundada en la multiculturalidad.

Puede apreciarse entonces, que desde el plano internacional, la construcción del concepto convivencia evidencia elementos nodales tales como la preeminencia de la tolerancia como agente moral regulador de las relaciones entre individuos y comunidades diferentes, la necesidad de armonizar patrones sociales diferentes en un sentido de no violencia y la regulación de comportamientos a través de sistemas de reglas formales e informales.

En Colombia, el máximo exponente de los estudios sobre convivencia es el académico y ex Alcalde de Bogotá Antanas Mockus, quien ha venido desarrollando estudios más elaborados sobre la convivencia y la convivencia ciudadana, enmarcados en sus trabajos académicos sobre la cultura ciudadana. En el pensamiento mockusiano, la convivencia condiciona a los individuos a acatar las normas socialmente establecidas, así como a generar y respetar acuerdos, y actuar bajo principios de tolerancia (pluralismo moral y cultural) y desaprobación cultura o moral de comportamiento no legales. Adicionalmente, implica una combinación del imperio de la ley, comportamientos moralmente reconocidos y socialmente éticos. La combinación de estos factores produce confianza (Corzo & Mockus, 2003).

El legado epistemológico tanto de la cultura ciudadana como del desarrollo del concepto de convivencia ha venido siendo parte del corpus normativo que sobre la materia han estructurado diversas agencias del gobierno distrital y nacional. Mockus en su calidad de Alcalde de Bogotá, definió en su Plan de Desarrollo Distrital (PDD) 1995-1998 *Formar ciudad* los contenidos y ámbitos de intervención de su política en materia de cultura ciudadana. En primera instancia, en el PDD, Mockus estableció una definición de cultura ciudadana, entendiéndola como el grupo de actitudes, creencia, valores y normas mínimas comunes que: i) generan sentido de pertenencia; ii) hacen factible la

convivencia urbana; iii) tienen como efecto el respecto al patrimonio común; y iv) general reconocimiento de deberes y derechos ciudadanos (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1995).

Esa definición de cultura ciudadana estuvo asociada a una estrategia para coordinar acciones públicas y privadas para que los ciudadanos percibieran, reconocieran y usaran los entornos sociales y urbanos, y para mejorar la forma como los ciudadanos se relacionan en dichos entornos, en el marco de reglas comunes (Departamento Administrativo de Planeación Distrital, 1995). Dichas acciones estuvieron orientadas a modificar comportamientos individuales y colectivos que afecten la convivencia en la ciudad; la construcción de una imagen colectiva de ciudad; impulsar las expresiones artísticas y culturales en el sentido tradicional; y propiciar la participación comunitaria.

Este marco normativo demuestra con claridad la definición de la convivencia ciudadana planteado como concepto sustantivo de la cultura ciudadana. Por lo tanto, se evidencia que la puesta en marcha de la cultura ciudadana precipita y garantiza a la convivencia ciudadana, articulándola en ese planteamiento explicativo del funcionamiento de la sociedad bogotana en clave de cultura ciudadana.

Por su parte, las acciones que operacionalizan la estrategia develan la profundidad y complejidad del concepto así como la multiplicidad de directrices de política que de ella se desprenden dando cuenta de su carácter multidimensional y transversal. Ya desde el plano operativo se sostiene que la convivencia ciudadana se alcanza mediante el acatamiento de normas urbanas vía regulación personal e interpersonal (Mockus, 2003).

De manera pues que la convivencia ciudadana, vía cultura ciudadana, se estructura y constituye, de acuerdo con Mockus, mediante la transformación o consolidación de costumbres, la invitación al cumplimiento voluntario de las normas y la promoción de la comunicación y la solidaridad entre los miembros de la ciudadanía (Corzo & Mockus, 2003). Finalmente, Cuesta, en su análisis de la cultura ciudadana de Mockus, sostiene que la cultura ciudadana, y por lo tanto, la convivencia ciudadana, es la articulación de los sistemas legal, moral y cultural, entendido el primero que aquellos asociados a sanciones punibles, el segundo a razones éticas y el tercero a razones interpersonales (Cuesta, 2010).

Estos tres sistemas reguladores dan cuenta de lo expresado líneas arriba sobre la complejidad y alcances de la cultura ciudadana así como del concepto de convivencia ciudadana, de modo que la articulación de dispositivos de política tales como el FONSET y el FONSECON han de comprender y gestionar sus recursos en dirección de estos derroteros epistemológicos. Por esta razón y elevado al nivel nacional, el DNP sostiene en el marco de la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que “la convivencia, por su parte, comprende la promoción del apego y la adhesión de los

ciudadanos a una cultura ciudadana basada en el respeto a la ley, a los demás y a unas normas básicas de comportamiento y de convivencia social” (DNP, 2011, pág. 2).

En síntesis, la configuración de los conceptos convivencia y convivencia ciudadana supone que no hay diferencias sustantivas para hacer distinciones entre una y otra, más bien puede observarse que la segunda se origina para dar un referente contextual relativo a la realidad bogotana y más tarde colombiana, pero en términos formales no difiere ontológicamente respecto de las formulaciones realizadas a nivel internacional.

Esclarecidos los fundamentos conceptuales de la seguridad ciudadana y la convivencia ciudadana, este capítulo ahora se dedicará a la definición de los ámbitos u objetos de las políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana para sustentar la creación del FONSET y FONSECON.

#### **1.1.4 Ámbitos de intervención de la seguridad y convivencia ciudadana en el siglo XXI**

Los hacedores de política en materia de convivencia y seguridad ciudadanas, en el proceso de construcción y consolidación conceptual de estos términos, han venido identificando los fenómenos presentes en los ámbitos de intervención de las políticas públicas elaboradas para mitigar y resolver las principales problemáticas que afectan a la sociedad en términos de seguridad y convivencia.

De esta forma, pueden delimitarse como ámbitos de intervención aquellos que por sus características e impactos sociales sean relevantes en términos de las demandas sociales que aquellos susciten. El presente documento ha identificado dos ámbitos de problematización generales, los primeros son relativos a la criminalidad, el crimen organizado, la violencia desorganizada, y la impunidad, los segundos resaltan aspectos claves como la percepción de riesgo, la sensación de inseguridad, y la cultura del miedo.

Frente al ámbito de la criminalidad, se puede determinar como punto de partida la precisión conceptual del crimen y el delito, ambos conceptos derivados del derecho penal. Sobre el primero se sostiene que constituye una falta al derecho común o político castigada con una pena criminal que implique la reclusión (Lawi Board of Directors, 2015). Sobre la caracterización del delito, Carrara lo define como una infracción a las normas del Estado que protegen la seguridad de los ciudadanos, como efecto de actos dolosos o culposos, moralmente imputables y políticamente dañinos (Rodríguez J. , 2015, pág. 43).

Ahora bien, y desde el punto de vista de los operadores del crimen o los sujetos activos de la criminalidad, se ha determinado que existen dos tipos de ejecutores de acciones criminales, el crimen organizado y aquellos que hacen parte de la violencia desorganizada. El crimen organizado ha sido definido por la Convención de las Naciones

Unidas contra el Crimen Organizado Transnacional (convención de Palermo), en su artículo 2 como un grupo mayor o igual a 3 personas, que ha existido en un periodo de tiempo y organizado de manera premeditada para delinquir en delitos que tengan como castigos 4 años o más de encarcelamiento (ONU, 2004).

Por su parte, la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (RCCPI) sostiene que el crimen organizado, dada su evolución permanente en los sistemas sociales, ha venido alcanzando con el tiempo altos niveles de especialización y sofisticación, y carece de motivaciones ideológicas o políticas. Adicionalmente, no busca el poder como objeto sino como medio, para manipular las decisiones de las autoridades de forma que no se afecte su negocio y se garantice su operación con impunidad de forma que pueda delinquir reduciendo su riesgo al máximo (RCCPI, 2011).

En lo concerniente a la violencia desorganizada, Pecaut sostiene que no existe una separación tajante entre violencia organizada y desorganizada, dado que pueden responder a una situación de violencia generalizada. En este sentido, los fenómenos interactúan y se refuerzan entre sí. No obstante, el autor sostiene que algunos fenómenos de la violencia desorganizada son el ajuste de cuentas, la delincuencia común y las riñas. (Pecaut, 1997). Por lo tanto, esta violencia obedece a crímenes o delitos ejecutados por agentes violentos que no necesariamente responden al crimen organizado y más bien tienen motivaciones individuales para ejecutar tales acciones criminales.

Las agencias estatales han tratado de medir el impacto de las acciones criminales ejercidas tanto por el crimen organizado como por individuos criminales desorganizados, a través de la creación de indicadores tales como tasas de homicidios, tasas de suicidios, muertes por armas de fuego, hurtos, robos, delitos sexuales, secuestros, entre otros, de tal forma que sea posible dimensionar la magnitud del fenómeno, su impacto en la sociedad y se constituyan en insumos de política para la estructuración de directrices y lineamientos que pongan en funcionamiento al aparato estatal para enfrentar al fenómeno y controlarlo.

En síntesis, el ámbito de la criminalidad supone la atención a los fenómenos fácticos y verídicos de las acciones criminales, su atención se efectúa por las autoridades de policía, inteligencia e investigación, así como por las autoridades judiciales (fiscales y jueces) quienes amparados en el código penal, el de policía y la ley, garantizan la vida, honra y bienes de los ciudadanos.

Es importante redondear que el núcleo del delito y la criminalidad se enmarca en lo que en derecho penal se conoce como bienes jurídicos. Estos son todos aquellos compromisos sociales que propenden por el respeto de intereses vitales y fundamentales para el desarrollo de los individuos y el funcionamiento del sistema social.

Ahora, como puede observarse en la descripción de los ámbitos de la seguridad y la convivencia ciudadana, se han podido evidenciar los fenómenos criminales que deben ser objeto de la intervención estatal para la garantía plena de los derechos ciudadanos, las directrices de política que les subyacen, indefectiblemente deben ser nutridos con recursos del tesoro público, y para ello se deben diseñar vehículos de financiamiento tales como en el caso colombiano, representan el FONSET y el FONSECON, de ahí su importancia superlativa en todo el andamiaje institucional creado para enfrentar los desafíos de la criminalidad en la sociedad.

Para el estudio de estos fondos, asunto que se abordará en los siguientes capítulos, se propone estudiarlos a partir de la comprensión de los siguientes conceptos de seguridad ciudadana, seguridad pública y convivencia ciudadana. En virtud de lo anterior:

**Seguridad Ciudadana:** Comprende la protección primordial del Estado de los bienes jurídicos de los individuos y el colectivo social, en el marco de situaciones de riesgo que no violentan la seguridad e integridad del Estado. La acción aseguradora se sustenta en la prevención del delito, la lucha contra la criminalidad y el rescate de la sensación de seguridad, todo en virtud de brindar las garantías consagradas por la Constitución y la ley para el disfrute de los derechos en el marco de una sociedad democrática de derecho.

**Seguridad Pública:** Comprende el ejercicio de la potencia soberana del Estado en el mantenimiento de la integridad nacional respecto de amenazas de naturaleza interna y anti sistémica, así como de amenazas de carácter internacional, preservando el orden territorial, institucional y social.

**Convivencia Ciudadana:** Comprende la relación funcional entre individuos y colectividades, basados en la afirmación de reglas convenidas y legitimadas por todos en virtud de contextos legales, morales y culturales así como por la internalización de una noción de tolerancia sustentada como adaptación en la diferencia. Esto se traduce en ausencia de faltas o contravenciones y un trámite de conflictos de manera pacífica.

La aproximación teórica, conceptual e histórica planteada en clave cualitativa que se ha venido desarrollando en el presente capítulo deviene ahora en un ejercicio sintético de aproximación cuantitativa. Este se basa en la revisión de literatura y estudios análogos, para exponer de qué forma han venido siendo medidos los fenómenos relativos a la seguridad ciudadana y la convivencia ciudadana, de modo que se pueda explicitar entre el universo de variables, cuáles son las más utilizadas y cuáles no.

## **1.2 Caracterización cuantitativa**

A partir de una concepción amplia de la seguridad y la convivencia ciudadana, como la descrita en el numeral anterior, que le permita ofrecer garantías individuales y colectivas a los ciudadanos así como cumplir con su función de garante de los derechos sobre la

propiedad privada y administrador de justicia, la literatura económica y sociológica ha incorporado el análisis del delito y sus factores determinantes, centrándose en entender los procesos individuales y sociales que incentivan o favorecen el desarrollo de la actividad delictiva en respuesta a la preocupación permanente de muchos países en el mundo (PNUD, 2014).

En primer lugar, es importante explorar la forma en la que se ha caracterizado cuantitativamente la seguridad y la convivencia ciudadana a partir del delito. La literatura ha incorporado en su análisis un conjunto de información correspondiente a actividades delictivas que pueden ser subdivididas en categorías como las que se muestran a continuación (ver Tabla 2).

En general, los delitos contra la propiedad y la integridad, como es el caso del homicidio, son las variables que de manera más prolija se encuentran referenciadas en la literatura. El análisis del homicidio, como el más estudiado, puede estar justificado en que es un delito con menor subregistro, y por tanto, la calidad de la información permite su uso para las estimaciones econométricas. No obstante, no se cuenta con análisis particulares sobre delitos medio ambientales o vulneraciones al derecho a la libertad. Tampoco se hace mención a la convivencia ciudadana, salvo la relación que se haga en materia de tolerancia, en lo que respecta a las lesiones personales.

**Tabla 2. Categorías del delito en la literatura**

<b>Autor (Año)</b>	<b>Categoría</b>	<b>Variable</b>
(Cornwell & Trumbull, 1994)		Índice de delitos del FBI
(Ehrlich, 1973)		Índice de delitos del FBI
(Levitt, 1998)		Índice de delitos del FBI
(Raphael & Winter-Ebmer, 2001)		Índice de delitos del FBI
(Mejía, Ortega, & Ortiz, 2014)		Índice de criminalidad
(Martínez & Rocha, 2003)		Probabilidad de crimen
(Araya & Sierra, 2002)		Población penal
(Bushway, Cook, & y Phillips, 2012)		Crímenes a la propiedad y crímenes violentos
(Beltrán, Barrera, & Salcedo, 2003)	<b>Todos</b>	Homicidios, hurtos y asalto bancario
(Levitt, 1997)		Homicidios, violencia y delitos a la propiedad
(Gómez, Urrego, Valderrama, & Velásquez, 2014)		Homicidios y hurtos
(Carpio, 2014)		Robos, Estafa, amenazas e intimidaciones
(Kelling & Sousa, 2001)		Delitos violentos
(Lin M.-J. , 2008)		Delitos violentos (homicidios, asalto, robo y violación)
(Saridakis, 2004)		Delitos violentos

Autor (Año)	Categoría	Variable	
(Bourguignon, Núñez, & Sánchez, 2003)		Delito contra la propiedad	
(Cochran & Chamlin, 2000)		Delito contra la propiedad	
(Imrohoroglu, Merlo, & Rupert, 2004)		Delito contra la propiedad	
(Lin M.-J. , 2008)		Delito contra la propiedad	
(Billups, Mocan, & Overland, 2005)		Delito contra la propiedad	
(Nunley, Seals, & Zietz, 2011)		Delito contra la propiedad	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)	Delitos contra la propiedad	Estafa	
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		Hurtos	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Hurtos	
(Corman & Mocan, 1996)		Robo	
(Corman & Mocan, 2000)		Robo	
(Corman & Mocan, 2005)		Robo	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Robo	
(Saridakis, 2004)		Asalto	
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		Delito contra la integridad	Homicidios
(Mejía, Ortega, & Ortiz, 2014)			Homicidios
(Obando & Ruiz, 2007)	Homicidios		
(Bourguignon, Núñez, & Sánchez, 2003)	Homicidios		
(Cotte A. , 2011)	Homicidios		
(Calderón, Magaloni, & Robles, 2013)	Homicidios		
(Saridakis, 2004)	Homicidios		
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)	Violencia (lesiones personales)		
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)	Violación		
(Saridakis, 2004)	Violación		
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)	Delitos contra la salud pública	Droga	
(Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2004)		Droga	

Fuente: Elaboración propia, 2015.

Dado que, la seguridad y la convivencia ciudadana deben ser consideradas parte fundamental de la política social de los países, se requiere mediciones que permitan su efectiva gestión. Lo que ha dado lugar al establecimiento de indicadores estandarizados de seguridad y convivencia ciudadana, que en caso regional ha sido promovido por el BID.

Al observar las variables o mediciones del delito empleadas en la literatura y los indicadores del SES, se encuentra que la literatura no es muy común encontrar información correspondiente a la convivencia ciudadana referida al ámbito familiar, infracciones de tránsito, en particular, por conducir en estado de embriaguez y homicidios por accidente de tránsito. Sin embargo, es importante establecer la dificultad de analizar y estudiar cuantitativamente elementos como las infracciones de tránsito, dada su complejidad de aislarla de la eficiencia institucional policial.

## **2. Caracterización de los impuestos para la seguridad y convivencia ciudadana: FONSET Y FONSECON**

Luego de caracterizar los conceptos de seguridad y convivencia ciudadana, el segundo componente corresponde a la caracterizarán los fondo cuenta FONSET y FONSECON. Debe tenerse en cuenta que la financiación de la convivencia y la seguridad ciudadana constituye un elemento central para el cumplimiento de los objetivos planteados por la política pública para garantizar la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Adicionalmente, son fundamental para propiciar la tolerancia y el cumplimiento de las normas entre los miembros de una comunidad social. En el caso colombiano, el FONSET y FONSECON son un rubro importante.

En el capítulo que abordó la red conceptual, se estableció cómo a partir de la década de 1990, en el concepto de seguridad hubo una transición de un concepto centrado en el orden público y la lucha contra insurgente a la emergencia del concepto de seguridad ciudadana (centrada en el individuo y el colectivo). La Constitución de 1991 amplió el espectro de la seguridad y los gobiernos que entraron en vigencia después de la constituyente fueron introduciendo mecanismos de política dirigidos hacia la seguridad ciudadana. En ese marco y a partir de 1997, el Estado colombiano creó dos fondos, el FONSET y el FONSECON. Ello en la dinámica de proveer recursos financieros a las actividades de fortalecimiento del aparato estatal para cumplir a cabalidad los mandatos constitucionales y legales en materia de seguridad ciudadana y convivencia ciudadana.

Teniendo en cuenta lo anterior, este capítulo va a presentar la descripción y análisis de la evolución y el funcionamiento de estos fondos cuenta. La descripción del FONSECON se realizará a partir de las cuentas de inversión definidas por el Ministerio del Interior y la normatividad pertinente. Así mismo, la caracterización del FONSET se realizará a partir de las cuentas descritas en el Formulario Único Territorial (FUT). El capítulo termina con la evolución histórica y normativa de ambos instrumentos.

## 2.1 Funcionamiento y fuentes de financiación del FONSET y FONSECON

El FONSET y el FONSECON, son instrumentos creados en 1997 para suministrar financiación a las actividades de seguridad y convivencia ciudadana en el nivel nacional y el subnacional. Su arquitectura institucional vigente se circunscribe a las leyes 418 de 1997, 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010, y en los decretos 2170 de 2004<sup>9</sup>, 399 de 2011<sup>10</sup> y 577 de 2011<sup>11</sup>, a continuación se describen los fondos en virtud de este sistema de reglas.

El FONSECON es una cuenta especial, administrada por el Ministerio del Interior como un sistema separado de cuenta. Su objeto es recaudar y canalizar recursos tendientes a propiciar la seguridad y convivencia ciudadana para garantizar la preservación del orden público y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial, en el marco de la Política y la Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Los recursos que recauda el FONSECON provienen en primera instancia, de la contribución que las personas naturales o jurídicas realizan en el momento de suscribir contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes. Estos deberán pagar a favor de la Nación, Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante. Una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

La segunda fuente de contribuciones del fondo provienen de las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales. Estas deben pagar una contribución del 2,5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión. Por otra parte, se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones.

En lo relativo a los gastos e inversiones, el FONSECON puede destinar recursos a gastos operativos, logísticos y de administración, que sean estrictamente necesarios y estén directamente relacionados, para evaluación, aprobación y seguimiento de los programas y proyectos relativos a la convivencia y la seguridad ciudadana.

---

<sup>9</sup> Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se adiciona el Decreto 2615 de 1991.

<sup>10</sup> Por el cual se establece la organización y funcionamiento del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales y se dictan otras disposiciones.

<sup>11</sup> Por el cual se modifica el artículo 12 del Decreto 399 de 2011.

El Ministerio del Interior es responsable de dirigir, administrar y ordenar el gasto así como el desembolso y distribución de los recursos del fondo. Esto a través de un comité responsable de evaluar técnicamente los programas y proyectos presentados a consideración del fondo por las entidades del orden nacional y territorial, y de recomendar su aprobación, con su debida sustentación técnica, al ordenador del gasto del FONSECON, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto 399 de 2011. Anualmente se debe elaborar un plan de inversión que priorice las inversiones en función de la política de seguridad y convivencia ciudadana del Gobierno nacional.

Por su parte, los FONSET son fondos cuenta, administrados como una cuenta especial. Respecto de su administración, esta recae en los gobernadores y alcaldes, según sea el caso, quienes a su vez podrán delegar esta responsabilidad en el Secretario de Gobierno, o quien haga sus veces.

Los recursos recaudados por el respectivo FONSET, al igual que el FONSECON provienen de la contribución que las personas naturales o jurídicas realizan en el momento de suscribir contratos de obra pública, con entidades de derecho público o celebren contratos de adición al valor de los existentes. En este caso, dichos agentes naturales o jurídicos, deberán pagar a favor del Departamento o Municipio, según el nivel al cual pertenezca la entidad pública contratante una contribución equivalente al cinco por ciento (5%) del valor total del correspondiente contrato o de la respectiva adición.

De igual manera, otra fuente que comparten tanto el FONSECON como los FONSET, está relacionada con aquella expresada en el inciso 3 del artículo 6 de la Ley 1106 de 2006, sobre la concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales. Igualmente, según el inciso 5 del artículo 6 de Ley 1106 de 2006, se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones.

Existen adicionalmente otras tres fuentes que nutren a los FONSET, la primera de ellas tiene que ver con los recursos provenientes de la imposición de tasas y sobretasas destinadas a la seguridad y la convivencia ciudadana. El recaudo de los recursos que tengan ocurrencia en un hecho generador de origen distrital o municipal será destinado exclusivamente al FONSET correspondiente. En el evento en que la asamblea departamental imponga un gravamen sobre un hecho generador del nivel distrital o municipal, estos recursos serán destinados a los fondos cuenta distrital o municipal donde se causen. En ningún caso podrá haber duplicidad del mismo gravamen, es decir, no podrá gravarse por más de un ente territorial un mismo hecho generador, a cargo de un mismo sujeto pasivo (Decreto 577 de 2011).

En segundo lugar, la ley establece que los FONSET pueden recaudar aportes voluntarios de los municipios y departamentos que son adicionales a los recursos contemplados en la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006 y 1421 de 2010. En ese sentido, los municipios, distritos y

departamentos, podrán asignar en sus respectivos presupuestos aportes provenientes de otras fuentes o recursos distintos a los establecidos en la ley. Dichos recursos serán incorporados al FONSET correspondiente y destinados a financiar el PISCC que trata este decreto.

Finalmente, también pueden recaudarse por los FONSET, aportes de gremios y personas jurídicas, de conformidad con lo establecido en la Ley 1421 de 2010. En virtud de esta norma, los FONSET, previo estudio y aprobación de los Comités Territoriales de Orden Público, podrán recibir aportes de gremios y personas jurídicas cuyo origen lícito deberá estar debidamente soportado, destinados a propiciar y garantizar la seguridad y convivencia ciudadana, cuando así se haya previsto en el presupuesto del departamento, distrito o municipio.

Los Comités deberán registrar contablemente los aportes de los gremios y personas jurídicas destinadas a financiar la seguridad y la convivencia ciudadana velarán por la correcta destinación de los recursos. Los aportes, una vez contabilizados, ingresarán al fondo de la entidad territorial para ser utilizados de manera prioritaria en los programas y proyectos a través de los cuales se ejecute la política de seguridad y convivencia ciudadana que formule el Gobierno nacional. En ningún caso, los aportes se asignarán con criterio de contraprestación de servicios de seguridad y convivencia, ni podrán ser destinados para prestar directamente servicios de seguridad o convivencia a favor de quienes lo realizan. Todos los aportes o donaciones deben registrarse en la Contaduría General de la Nación en el FUT.

Según la información disponible del FUT, entre 2010 y 2013, descontando Bogotá, Cali, Medellín y Barranquilla, la fuente de recursos más importante es la contribución sobre contratos de obra pública, la cual representa el 91,34% del total del gasto, seguido por el 8,63% de fuentes diferentes a las consignadas en la ley y 0,03% por concesiones. Al sumar las grandes ciudades, las fuentes diferentes a las consignadas en la ley suman el 29,24% del total de las fuentes de recursos, mientras que la contribución por contratos de obras públicas se ubica en un 70,74%.

En cada departamento, distrito o municipio, habrá un Comité Territorial de Orden Público encargado de estudiar, aprobar, hacer seguimiento y definir la destinación de los recursos apropiados para los FONSET. La destinación prioritaria de los FONSET será dar cumplimiento a los PISCC, los cuales deben estar articulada con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Gobierno nacional.

Las funciones de los Comités de Orden Público son:

1. Coordinar el empleo de la fuerza pública en el marco de formulación de la política integral de seguridad y convivencia ciudadana que se articulará con la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno nacional.
2. Coordinar la implementación de los planes integrales de seguridad.

3. Aprobar los planes integrales y programas de seguridad y convivencia ciudadana, atendiendo las necesidades de seguridad en cada jurisdicción, en el marco de lo establecido en este decreto y de las políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.

4. Recomendar al gobernador o alcalde, los programas y proyectos que se ejecutarán en la respectiva anualidad y se prioricen las inversiones que se requieran para dar cumplimiento a la política integral de seguridad y convivencia ciudadana.

5. De acuerdo con lo anterior, preparar, para aprobación del gobernador o alcalde el Plan Anual de Inversiones del fondo cuenta (Decreto 399 de 2011).

En función de lo anterior, el sistema normativo contempla la elaboración de los PISCC. Estos instrumentos de planificación son formulados en cada departamento, distrito o municipio, por el gobernador o alcalde respectivo quien deberá formularlas, estructurando los planes, programas y proyectos elaborados conjuntamente con los representantes de la fuerza pública, organismos de seguridad y policía judicial a nivel territorial. Esta política se articulará con la Política y Estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana que formule el Gobierno nacional y deberá ser aprobada por el respectivo Comité Territorial de Orden Público. Estos Planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana se enmarcan normativamente en la Ley 62 de 1993 y se erigen como la piedra angular en materia de la planificación de la seguridad y la convivencia ciudadana.

## **2.2 Descripción de los rubros de gastos e inversión en el FONSET a la luz del FUT**

Las problemáticas en convivencia y seguridad ciudadana motivan la creación y la articulación de la política pública, la norma, y el desarrollo de instrumentos fiscales de financiación, todo ello montado como un sistema armónico y funcional. Este acápite pretende exponer justamente ese desarrollo. Evidenciará los rubros detallados por el FUT, que son objeto de financiación por los FONSET, así como lo correspondiente al FONSECON.

### **2.2.1 FONSET y FUT**

Todas las inversiones efectuadas por los entes territoriales subnacionales incluyendo los relativos a la seguridad ciudadana y la convivencia ciudadana deben ser consignados en el Formulario Único Territorial, al investigar los rubros relativos a los asuntos objeto de las inversiones y gastos de los FONSET se pueden verificar los componentes discriminados con mayor nivel de detalle y especificidad de forma que se pueden vincular dichas inversiones con los indicadores de desempeño de las políticas diseñadas para garantizar los derechos de los ciudadanos respecto de su seguridad y las garantías de plena convivencia

El Formulario Único Territorial es un instrumento de captación de información definido por el Decreto 3407 de 2007<sup>12</sup>, cuyo objeto es el reporte de información proveniente de los entes territoriales, y en el cual se recolectará información sobre la ejecución presupuestal de ingresos y gastos, y demás información oficial básica, para efectos del monitoreo, seguimiento, evaluación y control de dichas entidades.

El decreto contempla que las entidades del nivel territorial presentarán el FUT a través del CHIP, administrado por la Contaduría General de la Nación, al cual accederán las Entidades del orden nacional que ostenten la calidad de usuario estratégico del sistema, y el Banco de la República. El FUT entonces constituye una herramienta valiosa para el análisis de la información sobre la gestión financiera de los Departamentos y Municipios respecto de todos los ámbitos de intervención estatal, incluyendo los relativos a la convivencia y la seguridad ciudadana.

De acuerdo con el FUT, se parte por una desagregación de los componentes empezando por un concepto matriz llamado Justicia y Seguridad que tiene un código concepto identificador, en este caso el 4.18, los gastos inversión relativos a los FONSET están codificados con el 4.18.4 de manera pues que todos los rubros que sean financiados con recursos de esta fuente tendrán esta codificación estándar, e irán diferenciándose y haciéndose más específicos en función de lo definido por las leyes y los decretos expedidos.

En ese orden de ideas, para la contabilización de los recursos empleados para la adquisición de dotaciones y compra de material de guerra para la Policía Nacional, se estableció el rubro Dotación y Material de guerra (A.18.4.1); en lo relativo a la reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, el FUT concibió el rubro Reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones (A.18.4.2).

En lo concerniente a la adquisición de equipos de comunicación y el montaje de redes de inteligencia así como su operación, el FUT definió el rubro compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia (A.18.4.3).

La ley definió que los FONSET deben financiar el pago de recompensas y la protección de la integridad de quienes hicieron las denuncias, para esos efectos el FUT creó el rubro recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas (A.18.4.4).

Para el aprovisionamiento de servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados, contemplados por la ley, el FUT creó el rubro servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados (A.18.4.5).

---

<sup>12</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 31 de la Ley 962 de 2005 y se dictan otras disposiciones.

El sistema normativo de los FONSET también definió que las inversiones de los fondos deben emplearse en la realización de gastos destinados a generar un ambiente que propicie la seguridad y la convivencia ciudadana, para garantizar la preservación del orden público, el FUT creó para esos efectos, el rubro gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público (A.18.4.6).

El FUT concibió un rubro especial que contemple lo que los entes territoriales definan en sus respectivos PISCC. Aquel rubro se llama Desarrollo del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana (A.18.4.7). La última cuenta de gasto corresponde a la compra de terrenos (A.18.4.8).

La siguiente tabla describe la descomposición por tipo de rubro entre 2010 y 2013. En general, casi el 60% del gasto está destinado a seguridad ciudadana y orden público, seguido por la compra de equipos de comunicación y operación de redes de inteligencia y desarrollo del PISCC. De otra parte, es importante destacar que en este periodo, 676 municipios del país no gastaron la totalidad del fondo en lo ordenado por la ley, lo cual equivale al 37% de los ingresos totales del FONSET para estos municipios y equivale al 17% de la suma del FONSET de todos los municipios para ese mismo periodo.

**Tabla 3. Composición porcentual del gasto del FONSET**

<b>Cuenta de gasto FONSET</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>Total</b>
A.18.4.6. Gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público.	64,06	64,64	58,09	54,25	59,57
A.18.4.3. Compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia	14,20	18,74	10,30	14,74	14,49
A.18.4.7. Desarrollo del PISCC	0,00	0,00	21,08	22,19	12,23
A.18.4.2. Reconstrucción de cuarteles y de otras instalaciones	18,39	10,60	6,93	3,96	9,20
A.18.4.1. Dotación y material de guerra	0,87	4,29	2,27	3,88	2,96
A.18.4.5. Servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados	2,34	1,59	0,68	0,49	1,17
A.18.4.8. Compra de terrenos	0,00	0,00	0,40	0,30	0,19
A.18.4.4. Recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas	0,14	0,14	0,25	0,19	0,18
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información del DNP, 2014.

Pasando ya a un plano de análisis, y a pesar de lo taxativo que resulta la vinculación de los rubros entre lo que dicta la norma y lo que define el FUT, no se pueden identificar grupos de gastos como por ejemplo los relativos al gasto en gasolina para los vehículos (patrullas, motos, helicópteros) que emplean las autoridades para el cumplimiento del cometido de garantizar la convivencia y la seguridad ciudadana, la existencia de esos

rubros grises impide que se pueda seguir su trazabilidad en el gasto y se ha podido establecer que este es uno de los mayores receptores de los recursos de los FONSET<sup>13</sup>.

### **2.2.2 Descripción de los rubros de inversión en el FONSECON**

En nivel nacional, el FONSECON se encarga de la financiación de proyectos para la preservación de la seguridad, la convivencia ciudadana y el orden público, para estos efectos, la ley le confirió al Ministerio del Interior la administración de este fondo cuenta nacional, en ese sentido el desde el Ministerio se han designado unos rubros de inversión que se dirigen a financiar instrumentos de seguridad de nivel nacional de relevancia para el cumplimiento de lo ordenado por la ley.

En ese orden de ideas, y de acuerdo al Ministerio del Interior se han diseñado rubros para el financiamiento de la seguridad, la convivencia ciudadana y el orden público en el nivel nacional en proyectos de diversa naturaleza. Un primer grupo de proyectos están circunscritos por la financiación del FONSECON a plataformas tecnológicas para el funcionamiento de Circuitos cerrados de televisión para vías públicas y estadios así como plataformas de comunicaciones para gestión de emergencias como la línea 123.

Un segundo grupo de proyectos financiados por el FONSECON van orientados para el financiamiento de instrumentos de gestión de la convivencia ciudadana, en este grupo el Ministerio del Interior ha creado rubros para financiar centros de integración ciudadana, centros de convivencia ciudadana, centros administrativos municipales y las casas de justicia.

Un tercer grupo de proyectos están dedicados a la financiación de construcciones e instalaciones para que las autoridades puedan garantizar la seguridad ciudadana y el orden público, en este componente el Ministerio del Interior definió rubros de inversión para la construcción y reparación de estaciones de policía, inspecciones de policía, CAI móviles y fijos, Fuertes de carabineros y comandos aéreos. Un cuarto grupo de proyectos financian el Plan de vigilancia comunitaria por cuadrantes así como los componentes de movilidad. Mientras un quinto grupo financia proyectos relacionados con laboratorios de criminalística.

La siguiente tabla describe los componentes del gasto del FONSECON. En general, los principales gastos son en CCTV, seguido de los CIC, los Centros Administrativos Municipales, estaciones de policía y la financiación de la implementación del Plan de Vigilancia comunitaria por cuadrantes.

---

<sup>13</sup> Entrevista con Luis David Pulido, del Ministerio del Interior.

**Tabla 4. FONSECON por tipo de gasto, 2003, 2014**

<b>Tipo de gasto</b>	<b>%</b>
CCTV	24,87
Centro de Integración Ciudadana (CIC)	20,36
Centro Administrativo Municipal	16,64
Estación de Policía	10,21
Plan De Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes	9,44
Movilidad	4,31
Cais móviles y motocicletas	4,50
123 Y CCTV	3,27
Casa de Justicia	2,22
Centro De Convivencia Ciudadana	1,47
Laboratorio de Criminalística	1,02
Plan De Vigilancia Comunitaria Por Cuadrantes - Vivienda	0,62
CCTV - Estadio	0,32
Estación Policía - Vivienda	0,26
Comando Aéreo	0,18
Cais Fijos-vivienda	0,22
Fuertes de Carabineros	0,09
Inspección de Policía	0,02
<b>Total</b>	<b>100,00</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de información del Ministerio del Interior, 2014.

## **2.3 Evolución histórica y normativa del FONSET y FONSECON**

Colombia históricamente ha dispuesto de forma anual, recursos del presupuesto nacional para la financiación de su seguridad interna. De hecho, ha venido siendo por mucho tiempo, el rubro más importante y de mayor peso del presupuesto nacional. Las razones explicativas de ese hecho se remontan a la década de 1930, cuando la violencia bipartidista quebró tres décadas de paz y el país quedó sumido en una violencia que ha permanecido a lo largo del siglo XX y lo corrido del siglo XXI. Esa violencia ha mutado en sus procesos, prácticas y actores exigiendo a la institucionalidad fortalecer su aparato militar y policial para conservar la integridad territorial y salvaguardar la vida de los colombianos así como la independencia de sus instituciones.

Por otra parte, en lo relativo a los instrumentos para la planificación y la financiación de la seguridad, que como consecuencia del conflicto armado de 85 años y los nuevos desafíos en seguridad a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, ha requerido incrementar sustancialmente el volumen de recursos para financiar los aparatos de seguridad del Estado, así como la elaboración de políticas públicas enfocadas en este asunto en particular.

Esta sección se concentrará en describir los planteamientos de política pública de las administraciones sucesivas a la Constitución de 1991 en lo relativo a la seguridad y la convivencia ciudadana, la introducción de impuestos que financien dichas políticas y en elaborar un relato sobre la evolución normativa del FONSET y FONSECON en este contexto político, histórico y fiscal.

### **2.3.1 Constitución del 91 y Gaviria**

Los cambios en el concepto de seguridad en Colombia empezaron a verificarse a partir de la Constitución de 1991. Allí se planteó un nuevo enfoque de la seguridad en atención al individuo y la protección de su vida, honra y bienes, al tiempo que se mantenía un discurso de lucha contrainsurgente y antinarcóticos en el marco de la doctrina de seguridad nacional. En lo relativo al campo de las políticas públicas, esa transformación del concepto seguridad y convivencia ciudadana se expresó en la aparición de planes, programas y proyectos. Las administraciones que sucedieron al cambio constitucional se veían exigidas para emitir iniciativas gubernamentales en la materia.

Posterior a la Constitución de 1991, el gobierno de Cesar Gaviria es el primero en desarrollar los derroteros de la política pública de seguridad y convivencia ciudadana. Aquella se plantea en momentos en los que el Estado colombiano alcanza acuerdos de paz con algunas guerrillas (M-19, Quintín Lame, Partido Revolucionario de los

Trabajadores, Ejército Popular de Liberación) y recrudece el combate con otras (FARC y Ejército de Liberación Nacional-ELN), al mismo tiempo que se está combatiendo al Cartel de Medellín y al Cartel de Cali.

La política de Gaviria se concreta en la elaboración de la Estrategia Nacional Contra la Violencia de 1991, en ella se recogen los lineamientos básicos para la atención de las problemáticas relativas a la violencia en todas sus manifestaciones, pero lo más importante está en la definición de directrices que involucran la gestión de problemáticas más allá de las visibles como el narcotráfico y el conflicto armado interno, planteando iniciativas tendientes al fortalecimiento de la defensa de los derechos humanos, la justicia y la participación ciudadana en la lucha contra el crimen y las distintas manifestaciones de la violencia, se trata entonces de una primera aproximación gubernativa en pos del desarrollo de los principios constitucionales que emergerían ese mismo año.

### **2.3.2 Ernesto Samper**

En 1994 alcanza la presidencia Ernesto Samper, en medio del recrudecimiento del conflicto contra insurgente y la guerra contra los carteles de la droga que alcanza un nuevo estadio con las acusaciones en contra del presidente electo y su campaña por haber sido financiados por la cúpula del cartel de Cali. Ese contexto marcó la administración Samper y generó un ambiente de ingobernabilidad planteado por una parte desde el punto de vista judicial enmarcado en el proceso 8.000 y por otra, por la crisis política e institucional que ralentizó la actividad gubernativa de esta administración.

No obstante, en materia de políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana, este gobierno adelantó iniciativas importantes para esta materia mediante tres acciones, la implementación de la Política para la Seguridad y la Convivencia, en la cual se desarrollaron lineamientos dirigidos al fortalecimiento del sistema judicial, una política enmarcada en los derechos humanos, y la reafirmación en la acción estatal en torno a la participación y la seguridad ciudadana.

Lo anterior se formalizó a través de cuatro estrategias a saber: fortalecimiento y modernización de la función policial, actualización y adecuación normativa, desarrollo social para la seguridad ciudadana, y gestión descentralizada de la seguridad, este último de una importancia sustantiva dado que en el marco de esta tienen origen del FONSET y FONSECON, como instrumentos de financiación de la seguridad y la convivencia ciudadana desde un enfoque nacional y subnacional.

Con ese marco de política, el gobierno adelantó una segunda acción ya desde el punto de vista económico. Hasta 1997, la financiación de la seguridad pública (integridad del Estado) había sido financiada con recursos del presupuesto nacional. Entre tanto, la financiación de la seguridad ciudadana (protección individual y de la propiedad) comenzó a tener vehículos de inversión propios, aparte de los otorgados por el tesoro nacional. En 1997, el BID desembolsó un préstamo para Colombia con el fin de fortalecer el componente de seguridad ciudadana (BID, 1997). El préstamo de 57 millones de dólares

se distribuyó de la siguiente manera: 20 millones de dólares para el Gobierno nacional, 10 millones de dólares para Bogotá, 15 millones de dólares para Medellín y 12 millones de dólares para Cali.

El objetivo general del préstamo del BID fue contribuir a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en algunas ciudades colombianas a través del fortalecimiento de acciones tendientes a prevenir, contrarrestar y controlar factores asociados con hechos delictivos y violencia. El programa tenía dos componentes (nacional y subnacional) el componente nacional iba dirigido a financiar: i) el desarrollo de un sistema de información confiable sobre delincuencia y crimen; ii) el apoyo a programas del Ministerio de Justicia de acercamiento a la ciudadanía, y de desarrollo de formas prejudiciales y alternativas de administración de justicia; iii) la financiación de la estrategia nacional de comunicación para la prevención de la violencia; iv) el fortalecimiento de programas de formación curricular para la Policía Nacional para el acercamiento con la comunidad; y v) el apoyo de líneas de crédito para entes territoriales que no puedan acceder directamente a la financiación del BID en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

El componente subnacional por su parte se dirigió a financiar el desarrollo de observatorios de delito locales (Bogotá, Medellín y Cali); programas de mejoramiento de acceso a la justicia; programas para jóvenes con riesgo de violencia; programas de educación para la ciudadanía en general en temas de resolución de conflictos; programas de educación para la Policía Nacional en relacionamiento con comunidades; desarrollo de veedurías ciudadanas; y el fortalecimiento institucional de las secretarías de gobierno municipales.

La tercera acción del gobierno Samper fue la creación del FONSET y FONSECON. Las dinámicas propias del conflicto armado colombiano obligaron al país a generar dispositivos de política y diseños institucionales bastante particulares y diferenciados del resto de sistemas políticos a nivel mundial. En ese sentido, esta investigación se propuso verificar si existían mecanismos de fondos cuenta similares a los del FONSET y FONSECON para la financiación de la seguridad y la convivencia ciudadana en otras partes del mundo pero se ha concluido luego de revisar literatura internacional, que no existen tales mecanismos en los sistemas tributarios de otras naciones, concluyendo de igual forma que los fondos cuenta que se estudian en esta monografía son únicos en su naturaleza en el mundo.

### **2.3.3 Andrés Pastrana**

A partir de 1998, en el marco del inicio de los diálogos de paz con la insurgencia de las FARC se implementó el Plan Colombia. Este hecho fue uno de los puntos de inflexión más importantes en la estructuración de vehículos de inversión tanto para la seguridad pública, como para la seguridad y convivencia ciudadana. La administración del recién elegido presidente Andrés Pastrana Arango, había diseñado el plan como parte de su estrategia para finalizar el conflicto armado colombiano, como toda una política de

posconflicto y de reconstrucción nacional, además de constituir la lanza de la lucha contra el narcotráfico.

Sin embargo, las negociaciones con la insurgencia derivaron en una nueva frustración que conllevaron el rompimiento de las mismas en febrero de 2002 y el Plan Colombia diseñado como estaba se transformó y se convirtió en una plataforma para el fortalecimiento de las fuerzas militares y de policía en la lucha contra el narcotráfico y guerra frontal contra la insurgencia, un tercio de los recursos del plan (alrededor de 2.500 millones de dólares) se invirtieron en el aumento del pie de fuerza, adquisición de helicópteros, aeronaves de inteligencia, infraestructura, entrenamiento y en suma toda la recomposición del aparato militar colombiano, hecho que no se evidenciaba desde la introducción de la doctrina de seguridad nacional en la década de 1960.

Dentro de la concepción del Plan Colombia, respecto de las fuerzas militares y la policía, el presidente Pastrana expresaba el respaldo incondicional al Ejército, la Armada, la Fuerza Aérea y la Policía Nacional dentro de una reconfiguración de la doctrina desde ahora basada en la Seguridad Democrática.

Desde el punto de vista de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana, el gobierno Pastrana diseñó e implementó La Estrategia Nacional para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana propuesta para el periodo (1998-2002). Lo relevante de esta iniciativa es que se comienza a desmarcar los temas de seguridad y convivencia ciudadana de los temas de orden público, lucha contra insurgente y guerra contra el narcotráfico. Esa diferencia se observa en el abordaje de las formas de violencia, el crimen y la delincuencia que afectan a la ciudadanía sobre todo a aquellos que viven en áreas metropolitanas y cascos urbanos municipales, de igual forma es central el tratamiento de iniciativas dirigidas al acercamiento entre la Policía Nacional y la comunidad, así como la participación activa de autoridades locales y ciudadanía en el tema de la seguridad ciudadana y la convivencia.

Bajo ese tenor, pero al tiempo contemplando las dinámicas de orden público en el marco del conflicto armado interno y la situación del proceso de paz, en 1999 se promulga la Ley 548, en la cual se hacen dos modificaciones relevantes al esquema institucional planteado, el artículo tercero define para el FONSECON que su dirección, administración y ordenación quedara bajo el cargo del Ministerio del Interior.

Sobre los objetos de inversión se añadieron nuevos elementos, relacionados con el pago de recompensas a personas que colaboren con la justicia o con organismos de seguridad del Estado, apoyo económico para la reconstrucción de instalaciones municipales del Ejército y de Policía afectadas por actos terroristas y en la construcción de instalaciones de policía que no ofrezcan garantías de seguridad.

### 2.3.4 Álvaro Uribe

El término seguridad democrática planteado por Pastrana en 1998 en el marco del Plan Colombia (descrito líneas arriba), fue el precedente retórico sobre el que se desarrolló la política de guerra contra el terrorismo implementada por el presidente Álvaro Uribe a su llegada al palacio de Nariño en 2002, el presidente Uribe alcanzó una votación histórica con un mandato claro: doblegar y derrotar militarmente a la guerrilla de las FARC y el ELN tras el fracaso de las conversaciones en el Caguan.

Esa política también se esbozaba en la estrategia global contra el terrorismo que lideró los Estados Unidos tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra las torres gemelas en Nueva York, Colombia, aliado natural e histórico de los Estados Unidos, elaboró su discurso de política de seguridad interna en función de la guerra contra el terror que representaban los grupos terroristas islámicos globales y en Colombia la insurgencia.

Puede apreciarse como la política de seguridad democrática combina los conceptos de seguridad pública y seguridad ciudadana, en el documento base de la política, se desagregan los componentes de cada uno de ellos en programas, en materia de seguridad pública, la política desarrolló dos estrategias, una dirigida al control del territorio y defensa de la soberanía nacional y otra al combate del problema de las drogas ilícitas, en lo respectivo a la seguridad ciudadana, se diseñó una estrategia de convivencia y seguridad ciudadana para la consolidación de la política de defensa y seguridad democrática, sobre esta estrategia en particular se volverá más adelante en el estudio de la evolución de los fondos cuenta.

Para implementar las tres estrategias pilares de la política de seguridad democrática, la administración Uribe contaba con los recursos ordinarios del presupuesto nacional, y con el componente de fortalecimiento de las fuerzas armadas y de policía del Plan Colombia. Sin embargo, por las dimensiones y alcances de la política pública, se requirieron nuevos recursos, para lo cual, el Gobierno nacional en el marco del estado de excepción precisamente por cuenta de la situación de orden público presente en ese momento, decretó un nuevo impuesto conocido inicialmente como impuesto a la seguridad democrática y después se conocería como impuesto al patrimonio.

El impuesto a la seguridad democrática está ordenado por el Decreto 1838 de 2002<sup>14</sup>, en el cual se aplica una tarifa de 1,2% liquidado sobre el valor del patrimonio líquido poseído y dirigido como sujetos pasivos del impuesto a los declarantes del impuesto de renta y complementarios, el impuesto que en principio tenía un carácter único y no permanente, ha terminado haciendo parte de una de las rentas del presupuesto nacional, en 2014 en

---

<sup>14</sup> Por medio del cual se crea un impuesto especial destinado a atender los gastos del Presupuesto General de la Nación necesarios para preservar la Seguridad Democrática.

el marco de la reforma tributaria el impuesto cambió la denominación y se nombró como impuesto a la riqueza y la recaudación se dedicó a financiar el presupuesto nacional.

En síntesis, los mecanismos de financiación de la seguridad en Colombia se plantearon en el marco de la bifurcación entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana desarrollada en la década de 1990 con ocasión del Plan Colombia y la política de seguridad democrática, los recursos recaudados para estas políticas apuntan a múltiples componentes de la seguridad, frente a ellos y durante el mismo periodo, se venían estructurando los fondos cuenta FONSET y FONSECON, dirigidos exclusivamente para el desarrollo independiente de la seguridad y la convivencia ciudadana en virtud del ordenamiento constitucional de 1991.

En lo relativo a las políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana se evidencia que constituye un pilar del esquema de seguridad democrática y que fue desarrollado por programas de fortalecimiento de las instancias encargadas del diseño y la ejecución de la política, el desarrollo y profundización del modelo de policía comunitaria, el fortalecimiento para el manejo de la problemática de la violencia intrafamiliar así como el desarrollo de políticas para la prevención de la criminalidad juvenil.

Adicionalmente, en el año 2004 se impulsó e implementó el programa Departamentos y Municipios Seguros (DMS), diseñados con el propósito de fortalecer ámbitos relativos a la gobernabilidad local específicamente en temas de convivencia ciudadana y seguridad ciudadana. El programa es gestionado directamente por los gobernadores, alcaldes, y comandantes de las unidades de Policía quienes lideran junto con la Policía Nacional y las autoridades de justicia, iniciativas y acciones tendientes a integrar y coordinar la gestión de los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana en los departamentos y municipios de la nación.

El programa DMS fue concebido por la Dirección de la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Interior y Justicia, y cuenta con apoyo técnico y financiero del Gobierno de los Estados Unidos a través de Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y la Sección de Asuntos Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos.

No obstante, estos mecanismos de política pública, la administración Uribe alcanza dos periodos presidenciales y desde el punto de vista del conflicto armado, es el punto de inflexión que deriva en un nuevo proceso de paz con la insurgencia en nuestros días, pero durante estos ocho años, el desarrollo de la seguridad pública alcanza más relevancia que el de la seguridad ciudadana aunque no al punto de marginarla o anularla, simplemente el orden público estaba un renglón más arriba en las prioridades de este gobierno.

En ese contexto, se promulga una nueva reforma al esquema institucional de los fondos cuenta, la Ley 782 de 2002, suprimió la finalidad de inversiones de los fondos en asuntos de convivencia ciudadana, otorgándole mayor relevancia a las actividades de seguridad

ciudadana y de orden público en función de la política de seguridad democrática donde prevalecían los temas de seguridad pública sobre los de convivencia ciudadana.

Dicha ley en lo concerniente a las fuentes de financiación, autorizó a los gobernadores y a los alcaldes la celebración de convenios interadministrativos con el Gobierno nacional para dar en comodato inmuebles donde deba construirse las sedes de las estaciones de policía sin necesidad de aprobación de las respectivas corporaciones públicas. Ello con el fin de acelerar los procesos de construcción y puesta de funcionamiento de la infraestructura militar y policial a fin de adelantar la estrategia de lucha contra grupos irregulares y mafiosos en el marco de la política de seguridad democrática.

Adicionalmente estableció que en los casos en que las entidades públicas suscriban convenios de cooperación con organismos multilaterales, que tengan por objeto la construcción o mantenimiento de estas vías, los subcontratistas que los ejecuten serán sujetos pasivos de esta contribución (artículo 37 parágrafo 1).

En el año 2004 el Gobierno nacional a través del Decreto 2170 desarrolló las leyes relacionadas con los fondos cuenta. En virtud de lo anterior, estableció la posibilidad que los programas y proyectos podrán ser ejecutados directamente por el Ministerio del Interior y de Justicia o mediante contratos o convenios con entidades de derecho público. Tales entidades o dependencias públicas podrán adelantar los actos administrativos y contractuales necesarios para la realización del correspondiente objeto (artículo 2, parágrafo 1).

Por otra parte, definió que la participación del fondo en la financiación o cofinanciación de los programas y proyectos, no exime a las instituciones o entidades nacionales, departamentales, distritales o municipales, de cumplir con sus obligaciones constitucionales y legales en la conservación del orden público y la preservación de la seguridad en sus respectivas jurisdicciones (artículo 2, parágrafo 2).

De igual forma, el decreto delimitó las funciones de dirección y administración del FONSECON por parte del Ministerio del Interior al siguiente tenor: realizar las operaciones y las actividades administrativas, financieras y contables del fondo; velar para que ingresen efectivamente al fondo los recursos provenientes de las distintas fuentes de financiación; ejecutar los recursos del fondo, atendiendo las directrices que le señale el Comité Evaluador de FONSECON; velar por la adecuada y cumplida ejecución de los recursos del fondo que hayan sido destinados a la financiación o cofinanciación de proyectos o programas; elaborar la proyección anual de ingresos y gastos y los indicadores de gestión; rendir informes que requieran los organismos de control u otras autoridades del Estado (artículo 4).

La evolución del esquema institucional de los fondos continúa en el año 2006 cuando se promulga la Ley 1106. En esta se amplía del hecho generador tanto para los FONSET como para el FONSECON dado que se contempla en esta norma que las concesiones de construcción, mantenimiento y operaciones de vías de comunicación, terrestre o fluvial, puertos aéreos, marítimos o fluviales pagarán con destino a los fondos de seguridad y

convivencia de la entidad contratante una contribución del 2.5 por mil del valor total del recaudo bruto que genere la respectiva concesión (artículo 6). De igual forma la norma estableció que se causará el tres por ciento (3%) sobre aquellas concesiones que otorguen las entidades territoriales con el propósito de ceder el recaudo de sus impuestos o contribuciones (artículo 6).

### **2.3.5 Juan Manuel Santos**

En 2010 se celebran elecciones presidenciales y Juan Manuel Santos resulta ganador en los comicios electorales, durante este gobierno que también rondará dos periodos presidenciales, el discurso de la paz y del posconflicto se elevó en lo más alto de la agenda presidencial y en ese marco la política pública de seguridad y convivencia ciudadana retomó relevancia toda vez que dentro de los planteamientos del posconflicto, la Policía Nacional quien institucionalmente asume buena parte de la responsabilidad en materia de seguridad y convivencia ciudadana (sin desconocer las atribuciones que tiene la justicia y otros organismos del Estado sobre la materia) será un actor central en los trabajos de garantías de seguridad en clave de seguridad y convivencia una vez se alcancen los acuerdos de paz que se desarrollan en Cuba.

Durante esta administración, se plantea la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la cual plantea las directrices de acción del Gobierno nacional y el marco de referencia de las políticas territoriales en la materia. Es el primer esfuerzo del Gobierno nacional por brindar directrices generales sobre conceptos y marco de acción a partir de un ejercicio de planeación estratégica (DNP, 2011). La política estableció cinco ejes estratégicos y dos ejes transversales:

1. Ejes estratégicos: i) prevención social y situacional; ii) presencia y control policial en materia de policía de cercanía y focalización de la intervención policial; iii) justicia víctimas y resocialización, en lo que corresponde a justicia formal y alternativa, al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA) y el fortalecimiento de la denuncia; iv) cultura de la legalidad y convivencia; y v) ciudadanía activa y responsable.

2. Ejes transversales: i) sistemas de información y estudio de políticas públicas; y ii) desarrollo normativo, como la Ley de Seguridad Ciudadana y el Código de Convivencia Ciudadana.

En síntesis, se puede verificar como todas y cada una de las administraciones diseñaron instrumentos de política pública para gestionar los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana en función de su contexto político e histórico de forma que fueron modelando la infraestructura institucional para la atención de las problemáticas subyacentes a este ámbito.

Adicionalmente, es durante la administración del Presidente Santos a partir del año 2010, donde se generan las reingenierías institucionales más importantes y hasta ahora vigentes del sistema de los fondos cuenta FONSET y FONSECON. A través de la Ley

1421 de 2010, y los decretos 399 y 577 de 2011 se erigió la configuración actual de los fondos que entre otras cosas restauró el tema de convivencia ciudadana (asunto ya descrito en el primer componente de este capítulo) dentro de los objetos de inversión, en virtud del paradigma contemplado en la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana que se estaba gestando y que entraría en funcionamiento en el año 2011.

La Ley 1421 de 2010 en lo que respecta a los FONSET, lo pone a gravitar en función de lo que definan los PISCC y de acuerdo a las necesidades no solo de seguridad ciudadana sino también de convivencia ciudadana e incluso en acciones que faciliten la gobernabilidad local. Así mismo, determina que el fondo aparte de financiar actividades de seguridad ejercidas exclusivamente por las fuerzas militares y organismos de seguridad del estado, estableció como elemento novedoso respecto de lo normado desde 1997, que las actividades dirigidas a la convivencia ciudadana serán cumplidas por los gobernadores o alcaldes según sea el caso.

Otra introducción novedosa de la presente Ley tiene relación con la instauración de mecanismos de seguimiento y reporte de los recursos e inversiones realizadas con los fondos cuenta territoriales. En ese sentido, se ordenó al Ministerio de Justicia y del Interior, diseñar y poner en funcionamiento un sistema que le permita realizar seguimiento a las inversiones que los entes territoriales realizan con los recursos de los fondos cuenta territoriales.

Dicho sistema debe permitir conocer los recursos que anualmente tiene cada fondo cuenta territorial de seguridad, tanto del orden departamental como local. De igual forma, debe permitir conocer los proyectos y actividades que se financian con estos fondos. En cuanto al FONSECON, se restauró entre sus objetos el de garantizar la convivencia ciudadana y todas aquellas acciones tendientes a fortalecer la gobernabilidad local y el fortalecimiento territorial, asuntos que se suman al de la seguridad.

Finalmente y como nuevo componente de financiación de los fondos se incluyó la posibilidad de permitir el aporte de recursos propios por parte de los entes territoriales (departamentales y municipales) y la recepción de donaciones provenientes de particulares. De igual forma se había autorizado la imposición de tasas o sobretasas especiales destinadas a financiar los fondos cuenta territoriales de seguridad para fomentar la seguridad ciudadana. Sin embargo, esta última disposición fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional.

La norma estableció que fueran los comités territoriales de orden público los que aprobaran y efectuaran el seguimiento a la destinación de los recursos que se reciban por concepto de aportes de particulares para proyectos y programas específicos de seguridad y convivencia ciudadana, así como las partidas especiales que destinen a estos los gobernadores y alcaldes. Igualmente, se direccionó a los alcaldes y gobernadores a presentar al Ministerio del Interior y de Justicia informes anuales con la ejecución presupuestal de los respectivos fondos cuenta territoriales de seguridad.

Como consecuencia de los cambios efectuados por esta ley, la administración Santos a través del Decreto 399 de 2011 apuntaló los desarrollos de todo el sistema institucional de los fondos cuenta para la convivencia y la seguridad ciudadana. En virtud de ello, el decreto confiere responsabilidad al Ministerio del Interior y de Justicia para crear un Comité Evaluador responsable de evaluar técnicamente los programas y proyectos presentados a consideración del fondo por las entidades del orden nacional y territorial, y de recomendar su aprobación, con su debida sustentación técnica, al ordenador del gasto del FONSECON. Dicho Comité estará conformado por los miembros que el Ministerio designe, de acuerdo con el tipo de programa o proyecto objeto de estudio (artículo 5).

Los artículos no relacionados en esta descripción son sustantivamente los establecidos por la batería de leyes que estructuran normativamente a los fondos cuenta estudiados y que hasta el momento se mantienen vigentes y no fueron modificados por esta reforma.

El último eslabón normativo de los fondos cuenta aparece en el Decreto 577 de 2011 que modifica el artículo 12 del Decreto 399 de 2011. Este trata el tema de la imposición de tasas y sobretasas para nutrir a los FONSET, y establece que aquellos recaudos provenientes de un hecho generador de origen distrital o municipal (tasas y sobretasas) sean consignados en el respectivo fondo cuenta territorial y si se trata de un hecho generador departamental, los recaudos deben consignarse en los fondos cuenta del ente territorial donde se cause, en todo caso no puede haber duplicidad del mismo gravamen por más de un ente territorial a cargo de un mismo sujeto pasivo (artículo 1).

Como corolario de esta sección se pudo evidenciar dos asuntos en el relato de la evolución de los fondos cuenta estudiados, en primer lugar, que las transformaciones y los desarrollos planteados en cada reforma normativa se hallan insertas en un contexto de interpretaciones sobre el deber ser de la política pública de convivencia y seguridad ciudadana elaborada por cada una de las administraciones revisadas sumado a un contexto histórico y político que influye en las modificaciones institucionales esbozadas en las normas descritas.

En segundo lugar se deja ver que las reformas derivadas de la evolución normativa tienen un propósito de mejorar la eficiencia del gasto y la inversión de los recursos de los fondos, especialmente, las reformas a partir de 2004, esas mejoras se derivan de reformas en la presentación de informes a la Contaduría General de la República y al Ministerio del Interior por parte de los alcaldes y gobernadores respecto de la gestión de los recursos captados por los FONSET, la articulación de los fondos cuenta con los PISCC, los Comités Territoriales de Orden Público en un marco de gestión integral y armonización de política pública, de modo pues que se va desarrollando todo un sistema de financiamiento de la seguridad y convivencia ciudadanas sustentados en criterios de buen gobierno y rendición de cuentas que garanticen el óptimo empleo del recurso fiscal.

## **3. Factores explicativos de la seguridad y convivencia ciudadana**

Luego de entender las particularidades de la seguridad y convivencia ciudadana, sus mixturas frente a otros conceptos, así como el FONSET y el FONSECON, a continuación se pretende responder la siguiente pregunta: ¿cómo se ha explicado la seguridad y convivencia ciudadana? Esto es importante para responder la pregunta de investigación sobre el efecto de los fondos en la seguridad y convivencia ciudadana, puesto que la estrategia cuantitativa demanda la inclusión de variables de control para mejorar la estimación de los efectos.

En la literatura se observa que el estudio de la seguridad y la convivencia ciudadana ha sido abordado a través del análisis de los determinantes del crimen y el delito en las siguientes dimensiones: demográfica, económica, social e institucional. Para el caso colombiano se debe agregar una quinta dimensión como es la construcción de Estado y el conflicto armado interno, dado que plantea un derrotero para la generación de ambiente seguros y espacios de convivencia ciudadana.

Los primeros trabajos con respecto a los determinantes del delito se desarrollaron en la década de 1970. El crimen y el delito eran explicados, desde el punto de vista psicológico y sociológico, por factores sociales y económicos como desempleo, educación, entorno social y pobreza. Desde la teoría del Bienestar en economía, los trabajos desarrollados por Becker (1968) y posteriormente Ehrlich (1973) son considerados precursores en mostrar los determinantes del crimen. Ellos plantean que los delitos son resultado de una decisión racional, en la que se evalúa el beneficio del delito con respecto a la probabilidad de captura y la pena potencial, en una elección intertemporal, esta aproximación se enmarca en lo que se conoce como la teoría económica del crimen.

### **3.1 Dimensión demográfica**

En el análisis de los determinantes del crimen y del delito existen dos categorías dentro de la dimensión demográfica, las variables de condiciones individuales: género, raza y composición etaria y las variables que se asocian a las condiciones de relación con el entorno: densidad poblacional, nivel de urbanidad y migración (desplazamiento). Estas variables se han usado como variables de control en la mayoría de estudios.

Con respecto al género, se ha identificado la participación de los hombres en delitos asociados a homicidios, robos y hurtos, mientras que las mujeres tienen una mayor participación en delitos como el tráfico y posesión de drogas (PNUD, 2014). Por su parte, Kalb and William encontraron que la delincuencia juvenil en los hombres está directamente relacionada con la escolaridad de los padres y el número de hermanos,

pero no se encuentra el mismo efecto en las mujeres. Además se encuentra una mayor probabilidad de arresto en hombres que en mujeres (Kalb & Williams, 2003).

Los estudios realizados para Colombia han usado el nivel de masculinidad (porcentaje de hombres) encontrando una asociación positiva y directa con el homicidio y el hurto, como en el caso de Gómez (Gómez, Urrego, Valderrama, & Velásquez, 2014). Weerman et al indican que el efecto de la diferencia de género en la delincuencia se encuentra explicada por los elementos la teoría situacional de acción (Weerman, Bernasco, Bruinsma, & Pauwels, 2015), es decir, las razones o motivos por los cuales las personas cumplen o no una regla, es decir, moralidad, auto-control, actividad no supervisada y desviación de pares (Wikström & Treiber, 2010). Sin embargo, se debe anotar que no se encuentra una mayor explicación sobre la diferencia de género en el delito.

Ahora bien, especialmente, en Estados Unidos, se han realizado diferentes estudios que consideran el origen étnico/racial en relación con el delito, encontrando que hay una asociación positiva entre minorías étnicas y población negra, y el delito: Ehrlich (1973), Cornwell y Trumbull (1994) y Grogger (1998). Asimismo, Quillian y Pager muestran que hay una asociación positiva de la percepción de criminalidad y el porcentaje de población negra. La explicación frente a esta asociación positiva se refiere en realidad a que en su mayoría las minorías étnicas y población negra se ubican en áreas marginales y cuentan con menores oportunidades de acceso a fuentes de ingresos formales o bien remuneradas, por lo que, indirectamente esta condición demográfica incide en la participación en actividades delictivas (Pager & Quillian, 2001).

Resulta interesante ver el efecto de la composición etaria en el delito, sí bien, no se encuentran en la literatura análisis que muestren la relación simultánea de diferentes rangos de edad con el delito, si se observa un especial interés en la relación entre la población joven (en un rango aproximado de 14 a 35 años) y el aumento del delito. Autores como Ehrlich (1973), Imrohorglu et al (2004), Nunley, Seals y Zietz (2011) observan que una alta proporción de jóvenes se encuentran involucrados en delitos, especialmente a la propiedad. La explicación de este fenómeno se centra en que la carencia de formación que limita el acceso a fuentes legales de ingreso o la pertenencia a pandillas, así como la drogadicción, que aumentan la probabilidad de cometer un delito por motivos económicos.

De otro lado, en la literatura se ha usado la densidad poblacional como una variable de control. Según Roemer, el uso de esta variable se debe a que una mayor densidad poblacional, implica la existencia de mayores lugares para huir y esconderse. También señala que el aumento en la densidad poblacional se asocia a dificultades para satisfacer necesidades básicas (Roemer, 2012). Molina et al, indican que no se puede considerar esta variable como factor determinantes en tanto los resultados de su estudio para el caso chileno son contrarios, siendo positiva la relación en el caso de robo pero negativa en el caso de homicidios; de este último resultado, podría hacerse una lectura alternativa, señalando que efectivamente es un factor determinante en el caso de delitos a la

propiedad en tanto estos principalmente tienen motivos económicos (Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003).

En el caso de la composición rural/urbana, la literatura no se refiere a una incidencia de la ruralidad sobre el crimen, sino que centra su atención en la urbanidad, definiendo una relación indirecta a través de las condiciones del entorno urbano, que tiene mayor incidencia en los delitos a la propiedad como plantean Cea, Ruiz y Matus (Cea, Ruiz, & Matus, 2006). Esta hipótesis ha sido probada por Araya y Sierra, en un ejercicio de análisis factorial realizado para el año 2000 en Chile, encontraron una relación positiva del nivel de urbanidad con el delito común, subrayando la fuerte asociación con la pobreza absoluta y la desigualdad de los conglomerados urbanos (Araya & Sierra, 2002).

En el caso colombiano, Mejía, Ortega y Ortiz hacen un análisis de la criminalidad urbana encontrando una tendencia creciente mientras que las acciones de grupos armados ilegales que se centran especialmente en zonas rurales han mostrado una reducción (Mejía, Ortega, & Ortiz, 2014).

Finalmente, otro factor demográfico se refiere a los flujos migratorios. Rodríguez mostró para el caso español que existía una mayor percepción de inseguridad en la población con respecto a la inmigración ilegal. Sin embargo, anota que debe considerarse que los arrestos en los inmigrantes legales se deben en su mayoría a su estatus de inmigrante ilegal antes que a problemas penales. En el mismo estudio, se cita la teoría de Hirschi según la cual la migración genera una ruptura en los lazos familiares y por ende se afectan aspectos como la autoestima y el reconocimiento social, generando mayor propensión al delito. No obstante, ante la falta de información fiable sobre la cantidad de inmigrantes ilegales no se puede corroborar esa hipótesis (Rodríguez A. , 2003).

En el caso colombiano cobra especial relevancia la migración y el desplazamiento forzado, en tanto, que la situación de conflicto interno desde la segunda mitad del siglo XX ha generado flujos internos de importante magnitud, lo que conlleva a mayor densidad poblacional en las ciudades, y presionando los problemas demográficos, sociales y de desigualdad descritos en este documento y que afectan directa e indirectamente la criminalidad y el delito, en las grandes ciudades que se convierten en receptoras netas de esos flujos migratorios.

Se encuentra entonces que las características demográficas individuales, por sí solas, no constituyen un factor determinante del crimen, sino que la combinación con factores como la desigualdad en el ingreso, la nula o baja formación escolar, la marginación social, entre otros, en población con ciertas características, generan mayor vulnerabilidad e incentivos para el desarrollo de actividades delictivas como robos, hurtos, homicidios y agresiones.

## 3.2 Dimensión económica

La relación entre seguridad y convivencia ciudadana y la dimensión económica se ha analizado en función del impacto de variables como: el crecimiento y ciclo económico, el desempleo y la informalidad, la pobreza, la desigualdad de ingresos y la movilidad social. Becker, en el marco de la teoría individual de la elección racional subrayó el supuesto de elección maximizadora en los individuos y su relación con el crimen, según la cual, la falta de ingresos legales en el futuro reduce el costo de oportunidad asociado al delito y, por tanto, aumenta la probabilidad de involucrarse en estas actividades, especialmente, delitos a la propiedad: robo, hurto, y robo de vehículos (Becker, 1968).

De acuerdo con Bushway et al, quienes compilan una serie de estudios con respecto a los canales de transmisión del momento del ciclo económico sobre la criminalidad, establecen que dichos canales son: la disminución de las oportunidades legítimas de ingresos económicos, dado que, durante los momentos de recesión se puede dar un aumento en los delitos a la propiedad y violentos, en función de la búsqueda de satisfacer estándares de vida.

No obstante, durante la recesión también puede presentarse una disminución del beneficio potencial de delitos como hurtos y robos, dado que, durante la recesión hay una reducción en el consumo de bienes durables y se reduce el efectivo disponible. Adicionalmente, el consumo de drogas y alcohol es pro cíclico y es una variable de incidencia importante en crímenes violentos (agresión, homicidios), dado que, en los registros administrativos se evidencia que aquellos que comenten estos delitos se encuentran bajo la influencia de alcohol o drogas (Bushway, Cook, & y Phillips, 2012).

Dada la complejidad económica y social del fenómeno, algunos autores establecen que no hay una relación clara entre crecimiento económico y disminución de la delincuencia. Según el PNUD, para el caso de América Latina no hay una evidencia clara entre estos dos fenómenos, en tanto que en la región ha presentado tasas de crecimiento promedio superiores al 4%, y esto no se refleja en una reducción en la tasa de criminalidad (PNUD, 2014).

Finalmente, según Bushway et al, el momento del ciclo económico también determina la disponibilidad de recursos gubernamentales dedicados a programas de prevención y mitigación del delito (Bushway, Cook, & y Phillips, 2012). Asimismo, Levitt establece que mayor crecimiento económico implica un aumento en el presupuesto dedicado al aumento de la fuerza pública y la capacidad carcelaria, por ende, se espera una reducción en el nivel de delincuencia. De otra parte, en la esfera privada, el ciclo económico también afecta la disponibilidad de recursos dedicados a protección y vigilancia (Levitt, 1997).

No obstante, según la teoría criminológica, del crecimiento económico se espera tenga un efecto directo sobre el empleo y la pobreza, que genere así un efecto indirecto sobre

el delito. El desempleo y su relación con el delito han sido de interés para diversos autores, bajo el supuesto que en condiciones de desempleo las personas buscan nuevas fuentes de ingresos legales o ilegales, y por ello pueden involucrarse en actividades delictivas. En ese sentido, Raphael y Winter-Ebmer encuentran para Estados Unidos, entre 1970 y 1993, evidencia positiva y significativa entre desempleo y el aumento de delitos a la propiedad y delitos violentos. Frente a estos últimos, los autores utilizan como control el consumo de alcohol, por medio del cual evidencian un aumento en la magnitud positiva y significativa del desempleo sobre este tipo de delitos, respecto a los resultados del modelo que no incluye el consumo de alcohol (Raphael & Winter-Ebmer, 2001).

Cochran y Chamlin en un estudio realizado para el período 1982-1986 sobre los delitos a la propiedad en Estados Unidos, concluyeron que el desempleo no temporal (mayor a 15 semanas) afecta la evaluación costo-beneficio de quienes cometen estos delitos, ya que en una situación de desempleo permanente, las fuentes de ingreso disponibles se reducen (p.e, agotamiento del ahorro), por lo cual, se, deben buscar alternativas extremas de ingreso que le permitan satisfacer las necesidades básicas (Cochran & Chamlin, 2000).

Ehrlich (1973) encontró evidencia de una relación negativa entre la tasa de empleo juvenil masculina y la criminalidad, en un estudio elaborado para Estados Unidos para 1940, 1950 y 1960; por su parte Bourguignon, Núñez y Sanchez, encontraron evidencia significativa y positiva del desempleo juvenil sobre la tasa de criminalidad en Colombia, para 7 ciudades, entre 1986 y 1998 (Bourguignon, Núñez, & Sánchez, 2003)<sup>15</sup>. En ambos casos, se encuentra que la mayor vulnerabilidad en la población juvenil, particularmente, en el acceso a empleo formal incide en un aumento en la participación en actividades delictivas.

Molina et al, encuentran que un efecto positivo del aumento del desempleo sobre el aumento en los delitos, incluso los relacionados con violencia familiar y homicidios (Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003). Por lo tanto, se considera que el desempleo no solo genera impacto debido al cambio del ingreso legal esperado sino que además podría asociarse a factores psicológicos, ya que delitos como violencia familiar no generan incentivo o beneficio económico, sino que atienden a condiciones de violencia previa o actitudes agresivas, que debido a la presión generada por la falta de ingresos, pueden intensificarse.

No obstante, la evidencia sobre la relación entre el desempleo y la criminalidad no es generalizada. Billups et al encuentran, para el caso de los delitos a la propiedad, que existen efectos asimétricos con relación al desempleo, es decir, un aumento en el empleo no genera una disminución de los delitos pero el aumento del desempleo sí genera un incremento en el crimen (Billups, Mocan, & Overland, 2005). La hipótesis en este caso

---

<sup>15</sup> Las fuentes de información empleadas por los autores son ONU, encuesta de hogares y encuestas de victimización.

puede ser que la actividad delictiva genera especialización y además potenciales mayores ingresos, de manera que los incentivos, para la vinculación al mercado laboral formal son menores.

Beltrán, Barrera y Salcedo proponen para el caso colombiano que el desempleo no puede ser considerado un determinante del aumento en la criminalidad. Explican que la decisión de involucrarse en actividades delictivas requiere tiempo para evaluar los riesgos asociados, de manera que no puede considerarse el crimen como un sustituto perfecto ante la pérdida de empleo formal. Agregan que involucrarse en esas actividades requiere conocimientos y habilidades que son restringidas. Adicionalmente, argumentan que la criminalidad está asociada con valores morales, y que estos no dependen del nivel de ingresos, por lo cual, no podría considerarse que quien pierde su empleo cambiará su escala de valores fácilmente para entrar en una carrera delictiva (Beltrán, Barrera, & Salcedo, 2003).

Lin encuentra que para los Estados Unidos entre 1974-2000, no hay un efecto significativo sobre el crimen que pueda ser atribuido al desempleo (Lin M.-J. , 2008). Los resultados encontrados por Cook y Zarkin, evidencian un efecto significativo pero negativo sobre la tasa de homicidios (Raphael & Winter-Ebmer, 2001).

Robles, Calderon y Magaloni muestran para el caso de México, entre el 2006-2010, que la actividad delictiva tiene un efecto significativo negativo a partir de un umbral sobre la actividad económica, particularmente sobre el empleo (Calderón, Magaloni, & Robles, 2013). Esto sugiere un problema de endogeneidad entre el desempleo y el delito, es decir, el narcotráfico y los delitos satélites (como robo, secuestro y otros delitos a la propiedad) inciden en la toma de decisiones de las empresas sobre la elección de continuar o no ofreciendo los bienes o servicios, en el mediano y largo plazo, de manera que se tienen dos alternativas, mantener la actividad económica internalizando costos de seguridad y protección adicionales o cerrar las empresas y por esta vía se da un aumento en la tasa de desempleo.

Otro factor determinante de la criminalidad es el bajo nivel de ingresos, Gómez et al, en un estudio para el caso de Medellín con relación al efecto de los ingresos permanentes sobre los delitos, encuentran que un aumento en el ingreso genera una reducción en los delitos (Gómez, Urrego, Valderrama, & Velásquez, 2014). No obstante, este no es el único factor determinante.

De otra parte la pobreza multidimensional, que mide las carencias familiares e individuales, con relación al acceso a salud, educación y estándares de vida, se asocia al delito, da lugar a exclusión y discriminación que generan incentivos para involucrarse en actividades delictivas, por la carencia de ingresos legales para la satisfacción de necesidades.

Araya y Sierra indican que si bien la pobreza no es una condición suficiente para el florecimiento de la criminalidad, en la literatura está se ha encontrado como un

denominador común y por tanto merece atención (Araya & Sierra, 2002). El efecto de la pobreza sobre el delito ha sido evaluado por diversos autores, entre ellos, Corman y Mocan quienes encuentran en el caso de New York, para el período 1970-1990, que el aumento de la pobreza afecta positivamente la tasa de homicidios y hurtos (Corman & Mocan, 2000).

Por su parte, De la Puente y Torres concluyen que la búsqueda de satisfacer algunas necesidades básicas incrementa la posibilidad de buscar medios ilegales para tal fin (De la Puente & Torres, 2000). Asimismo, Mauro y Carmeci encuentran evidencia significativa del efecto de la pobreza, como trampa de pobreza, que afecta la tasa de desempleo e indirectamente el crimen (Carmeci & Mauro, 2007).

En el caso colombiano, Martínez y Rocha<sup>16</sup> concluyen que la pobreza favorece los entornos criminales y que afecta el crecimiento económico en las regiones. No obstante, indican que en general se observa un problema de circularidad, entre pobreza, crimen y crecimiento económico (Martínez & Rocha, 2003). Otros estudios concluyen que no hay evidencia significativa ni robusta de un efecto directo en el caso de los homicidios en Colombia (Dávila & Pardo, 2015).

La literatura se ha enfocado también en la desigualdad de ingresos. Una primera perspectiva corresponde a la desigualdad de ingresos, en función de la limitación para acceder a bienes o servicios que satisfacen las necesidades básicas, es decir, una desigualdad de ingresos objetiva. Una aproximación a este fenómeno es realizada por medio del coeficiente de Gini. Obando y Ruiz explican que la relación radica en que los trabajos mal remunerados y bajos ingresos hacen que sea menor el costo de oportunidad asociado al crimen (Obando & Ruiz, 2007). Esta hipótesis ha sido evaluada por Fajnzylber et al (2002), Imrohoroglu, Merlo y Rupert (2004) y Saridakis (2004) quienes encuentran una relación significativa y positiva con algunos delitos como homicidios y hurtos.

Por el contrario, Molina et al, en estudio realizado para Chile sobre los delitos ocurridos entre los años de 1988 y 2000, encuentran que el coeficiente de Gini (que se utiliza como medida de desigualdad de ingresos) no es significativo para explicar ningún delito (Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003). Dávila y Pardo encuentran que en el caso colombiano la desigualdad en ingresos sobre el homicidio no es un factor determinante decisivo, en tanto que, debe observarse el fenómeno junto a otros factores tales como la

---

<sup>16</sup> Los autores buscan validar la conexión entre pobreza, criminalidad y crecimiento económico, construyen un índice de criminalidad basado en el crecimiento relativo de la tasa de homicidio de los departamentos con respecto al total nacional y posteriormente con un modelo panel logístico se estima la probabilidad de un aumento en la tasa de homicidios en el departamento en función de la pobreza medida con el índice de NBI y el narcotráfico. Asimismo estiman en un ejercicio de datos panel para medir el efecto de la probabilidad de criminalidad sobre el crecimiento económico, controlando por variables como educación, apertura económica y autonomía fiscal, en el período 1985-1998.

debilidad del Estado y del sistema judicial, la exclusión social y la pobreza (Dávila & Pardo, 2015).

Otro elemento importante a considerar se refiere a que mayor desigualdad en el ingreso genera en aquellos con menor ingreso un incentivo (subjetivo) adicional para involucrarse en el delito, es decir, que no se trata solamente de la falta de ingresos para satisfacer necesidades básicas o mínimos vitales, sino que las necesidades de consumo suntuoso determinadas por el entorno, generen incentivos a involucrarse en la actividad delictiva como forma de satisfacer dichas necesidades, es decir, la búsqueda de reconocimiento social que se obtiene dado un nivel de gasto y que solo es posible con un mayor ingreso (Araya & Sierra, 2002).

Asimismo, un mayor ingreso ofrece acceso a otros servicios como educación y salud que son considerados igualmente factores determinantes del delito generando así un efecto indirecto de la desigualdad del ingreso sobre el delito (Cea, Ruiz, & Matus, 2006). Se presenta además la limitada movilidad social como un factor de riesgo, que combinado con la desigualdad y el desempleo, conduce a lo que se denomina delito aspiracional, que corresponde a satisfacer las aspiraciones legítimas como la adquisición de bienes y servicios, que satisfacen necesidades básicas así como de tipo suntuoso, a los que solo se puede acceder a través de la ilegalidad (PNUD, 2014).

### **3.3 Dimensión social**

La dimensión social incorpora elementos como la educación, condiciones familiares, tejido social y la relación entre la sociedad y el territorio. Es así como la interacción social se convierte en un elemento clave para la seguridad y la convivencia ciudadana, su efecto sobre el delito, es indirecto.

La educación tiene una importancia preponderante como variable explicativa de la seguridad y la convivencia ciudadana, considerando que existen varios canales de transmisión: la escuela como un espacio de socialización particular, en la que confluyen, el bajo rendimiento escolar, la deserción y el acceso a drogas y pandillas, que afectan el nivel de escolaridad, potencial determinante del nivel de ingresos futuros.

Fanjzylber et al explican que la educación puede afectar la tasa de criminalidad a través de varios canales, mejor nivel educativo asociado a expectativa de mejores ingresos y a través de un componente cívico en el que se fomentan los valores morales, no obstante, la educación puede reducir el costo de cometer un delito, dado que ofrece habilidades o herramientas que pueden facilitar la actividad delictiva o porque incrementa el beneficio

esperado del mismo<sup>17</sup>, siendo una relación ambigua, remarcando que la actividad económica legal intensiva en capital humano (habilidades o educación) implica menores incentivos a la actividad delictiva, con respecto a las actividades ilegales (Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002).

Imrohroglu, Merlo y Rupert relacionan el delito con el nivel educativo y resaltan que el 46% de los criminales no han completado la educación secundaria, como dato inicial del ejercicio de equilibrio general dinámico aplicado en el período 1980-1996, en el que buscan explicar los factores que generaron una reducción de los delitos (a la propiedad) en ese período (Imrohroglu, Merlo, & Rupert, 2004). Por su parte, Araya y Sierra encuentran que de las variables relacionadas con educación, resulta significativa y de mayor importancia el nivel de escolaridad frente a otras variables como nivel de alfabetismo y cobertura (Araya & Sierra, 2002). Adicionalmente, Billups et al proponen que la rehabilitación a través de cualquier forma de inversión en capital (humano) educativo tiene un efecto positivo para disminuir la probabilidad de reincidencia (Billups, Mocan, & Overland, 2005).

Un aspecto a considerar, de acuerdo con Rivera, Núñez y Villavicencio es la colinealidad y endogeneidad, entre las variables de capital humano con otras variables económicas como ingreso y desempleo. Como hipótesis explicativa, el empleo (como fuente de ingresos legales) y el ingreso alto, están asociados a mejor acceso a educación así como mejor educación genera mayor probabilidad de mayores ingresos futuros y por ende menores incentivos para cometer actos delictivos (Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2004).

De otro lado, en la dimensión social se considera que los factores que inciden sobre el delito están relacionados con el entorno de interacción de los agentes, especialmente, los espacios primarios de socialización. De acuerdo con la teoría de asociación diferencial, según la cual, en esos espacios primarios es donde se aprende la conducta delictiva (Sutherland, 1939). Esos ambientes son además más vulnerables debido a que se encuentran en condiciones como pobreza, marginalidad social, baja escolaridad y niveles de ingresos bajos (Cea, Ruiz, & Matus, 2006).

En ese sentido, los delitos violentos tales como homicidios, agresión física, violencia intrafamiliar y sexual, no están asociados a incentivos monetarios como en el caso del hurto, la estafa y otros delitos a la propiedad. Por el contrario, los delitos violentos responden a factores como la marginalidad social, hogares disfuncionales, violencia intrafamiliar, y abandono. Los focos de indigencia generalmente están asociados a altos niveles delincuenciales. La percepción de la ciudadanía frente a estos espacios es de temor y miedo, lo que redundaría en que se convierten en espacios de marginalidad social. De acuerdo con Cea, Ruiz y Matus las conductas distantes de las socialmente aceptadas puede aumentar la probabilidad de delinquir (Cea, Ruiz, & Matus, 2006). Es por lo

---

<sup>17</sup>Bourguignon, Núñez y Sanchez señalan la misma relación de ambigüedad (Bourguignon, Núñez, & Sánchez, 2003).

anterior que se considera que la participación en grupos y pandillas está relacionada positivamente con el delito.

Ribero y Sánchez señalan que, desde la economía, los estudios de los determinantes de la violencia, en particular, intrafamiliar, son pocos, pero citan a Pollack (2002) quien desarrolló un modelo teórico, según el cual, hombres y mujeres repiten el patrón de conducta de sus hogares primarios, como victimarios y víctimas respectivamente. Los hogares disfuncionales, el abandono y la violencia familiar, son factores que se podrían asociar al delito, en el sentido que generan sentimientos de abandono, resentimiento y pérdida de autoestima que redundan en el aumento de comportamientos violentos (Ribero & Sánchez, 2004).

Asimismo, hogares con los problemas descritos, se asocian con mayor probabilidad de bajo rendimiento y deserción escolar en los niños, vinculación a pandillas y consumo de drogas por falta de supervisión de los adultos, así como a menores niveles de ingreso, propiciando las condiciones descritas al inicio de este apartado (Cea, Ruiz, & Matus, 2006).

De otro lado se encuentra en la literatura que los embarazos adolescentes o hijos no deseados, a través de la legalización del aborto, puede tener un impacto positivo en la reducción del delito, considerando que la mayor tasa de embarazo adolescente y las mayores tasa de natalidad se encuentran en los percentiles de ingreso más bajo, en la que se encuentra mayor exposición a condiciones adversas que potencian el involucramiento en actividades criminales. Levitt señala que la legalización del aborto genera una reducción de las tasas de delito, citando la evidencia de un trabajo previo desarrollado junto a Donohue en 2001, para Estados Unidos, en el que encuentran que para aquellos estados en los que se aprobó el aborto, entre 1970-1990, tuvieron tasas de reducción del crimen, de alrededor del 26% para los homicidios, violencia y delitos a la propiedad, frente a los estados donde esta práctica no era legal (Levitt, 2004).

Además de las condiciones que determinan que un individuo decida entrar en la vida delictiva, existen otros factores como el embarazo adolescente, el consumo de drogas y la expulsión del hogar, que pueden considerarse como factores que vinculan permanentemente a los adolescentes al delito (Munizaga, 2009). Adicionalmente, existe un elemento importante y son las relaciones de confianza o individualismo en las comunidades, es así como, hechos violentos están asociados a pérdida de confianza y falta de tolerancia, asociado particularmente a problemas de convivencia ciudadana.

La relación con el territorio y la calidad del entorno, fue abordada inicialmente por Wilson y Kelling mostrando que las condiciones de deterioro físico así como de marginalidad (como prostitución y focos de drogadicción) se encuentran en un círculo vicioso, en el que el deterioro físico genera marginalidad y a su vez la marginalidad o el abandono generando mayor deterioro de las condiciones urbanas como acumulación de basuras en zonas residenciales, indigencia, edificaciones abandonadas y otros desórdenes sociales

asociados a mayores niveles de criminalidad, lo que se conoce como la teoría de la ventana rota (Wilson & Kelling, 1982).

Al evaluar los programas orientados a mejorar los entornos urbanos, autores como Kelling y Sousa (2001), y Billups y Corman (2005) encontraron evidencia de reducciones en crímenes violentos, en el caso de Nueva York. No obstante, en un estudio realizado por Harcourt y Ludwig para la misma ciudad no encontró evidencia de reducción de crimen violento (Harcourt & Ludwig, 2006).

Finalmente, se encuentra la cultura de la legalidad, entendida, como la cultura del respeto a la ley, en función de valores morales y sociales fundamentales, que se convierten en incentivos para no involucrarse en actividades delictivas así como evitar el dinero fácil. De acuerdo con Bonilla, Conde y Wences se puede entender como un movimiento en el que se desarrolla una tendencia política, social y jurídica (Bonilla, Conde, & Wences, 2014). En este sentido no solo se requiere la legitimidad jurídica sino también de carácter moral, que garantice la aceptación y aplicación de la ley. Garza y Neila encuentran para el caso mexicano, a partir de encuestas de percepción, que la población no encuentra la ley al servicio de los ciudadanos sino de intereses particulares, de manera que se requiere, para disminuir la inseguridad, una cultura de la legalidad, es decir, un ordenador social (Garza & Neila, 2000).

### **3.4 Dimensión institucional**

La respuesta del Estado para garantizar la conservación del monopolio legítimo de la fuerza ha sido el desarrollo e implementación de estrategias y herramientas con la correspondiente asignación de roles, responsabilidades y recursos que garanticen la seguridad y convivencia ciudadana. Es así como la dimensión institucional sobre el delito y el crimen se ha evaluado en términos de la presencia institucional orientada a propiciar ambientes seguros con una mayor presencia y dotación de equipamiento, eficiencia judicial, y a la efectividad de los programas de prevención del delito.

Los programas de prevención del delito orientados a la persuasión deben ser evaluados como determinantes indirectos, en la medida que su objetivo se cumple a través del cambio en otros factores de incidencia directa tales como la pobreza, la mejora del entorno de vivienda (teoría de la ventana rota), acceso a educación, entre otros.

De la Puente y Torres presentan los resultados obtenidos por distintos tipos de programas de seguridad ciudadana y prevención primaria, secundaria y terciaria del delito implementados en el mundo (De la Puente & Torres, 2000). La prevención primaria del delito se refiere a la intervención en las condiciones de la ciudadanía. Por eso se dirigen a la satisfacción de las necesidades básicas y el cumplimiento de aspiraciones legítimas, considerando que las deficiencias en estos aspectos indirectamente generan incentivos para delinquir. Como resultado de este modelo se encuentra una mejor distribución de los ingresos, sin que necesariamente esto represente la reducción en las

tasas de criminalidad, aunque si generan un aumento sobre el gasto público, lo cual implica presiones sobre la carga fiscal como en el caso de los programas Homestart (Inglaterra, 1992) y Family First (Michigan, EE.UU).

Por otra parte, el modelo de prevención situacional considera la motivación, la disponibilidad u oportunidad del delito; es un enfoque de acción multifactorial. La estrategia se orienta a medidas de vigilancia y detención, y a propiciar cambios en el entorno que reduzcan la posibilidad del delito y aumente la probabilidad de arresto de los delincuentes. En este modelo se pretende anticipar y modificar el comportamiento de los agentes haciendo más difícil cometer el delito o quitando los incentivos para el mismo. En este tipo de programas también se destaca la implementación de los sistemas de vigilancia a través de circuitos cerrados de televisión públicos y privados, alarmas e incluso contratación de personal de seguridad y vigilancia privada.

El alcance de los programas de prevención situacional está limitado a resolver las problemáticas en espacios públicos (calles, parques, puentes peatonales entre otros) y no de la esfera privada como los hogares, tal que son los ciudadanos quienes asumen la responsabilidad en la vigilancia; si bien se logran mejoras también es cierto que se presentan situaciones como el desplazamiento hacia otros objetivos no cubiertos por las medidas implementadas. Entre estos programas se puede destacar el caso Newcastle (Inglaterra 1992) con el que se instalaron cámaras de vigilancia y se obtuvo reducciones en las tasas de robos y hurtos cercanas al 50%.

Otro tipo de programas son los de prevención multiagenciada, estos implican la participación activa de la ciudadanía en la prevención y disminución del delincuencia como un compromiso compartido con los gobiernos y otras instituciones. Las acciones que conforman estos programas son, entre otras: sensibilización cultural, capacitación laboral, modificaciones normativas de la administración de justicia y otras medidas para la reducción de la criminalidad en el largo plazo. Los resultados señalados previamente se obtienen a nivel local según la forma como interactúen los agentes. No obstante, en algunos casos pueden generar desplazamiento del delito no solamente espacial sino también de carácter temporal, táctico (cambio en la estrategia) y funcional (otro tipo de delito frente al planeado inicialmente). En estos programas cabe destacar los aplicados en Suecia en 1974, Canadá en 1976, Londres en 1988 y Texas en 1993.

Por último, están los programas de prevención comunitaria que se refiere a la restauración de los valores civiles y la responsabilidad moral de los ciudadanos. En este sentido, el papel de la policía resulta crucial en tanto que tienen la obligación de atender de manera oportuna y eficiente los eventos que van en contra de la convivencia, a través de la cercanía antes que de la dotación y aumento del pie de fuerza, por ejemplo, el Plan Nueva York de 1993 o el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes de Colombia.

Por otra parte, es importante referirse al análisis particular que se ha hecho sobre la relación entre la policía y el delito. Entre otro aspectos, Erhlich plantean la hipótesis del

efecto de un aumento de la probabilidad de captura debido al aumento del número de policías, lo que disminuye los incentivos para involucrarse en actividades delictivas (Erlich, 1973). En los estudios de Becker también se puede encontrar esta hipótesis (Becker, 1968).

De otra parte, se ha encontrado una relación negativa entre el número de policías y los casos de hurtos, estafa, homicidios y delitos asociados a la droga, en los estudios elaborados por Cornwell y Trumbull (1994), Corman y Mocan (1996), ONU (2000), Levitt (1997, 2002), Molina et al (2003) y Worrall y Kovandzic (2010), confirmando que la presencia policial disminuye la oportunidad de cometer el delito en función de la probabilidad de arresto y frustración del acto delictivo (menor oportunidad).

Frente a los delitos violentos como homicidio, violencia intrapersonal y asalto sexual, los resultados de Molina et al, no muestran incidencia del aumento de la presencia institucional debido a que en su mayoría este tipo de crímenes responden a motivos pasionales (Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003). Carpio en un estudio elaborado para el caso peruano que analiza información para 2012 y 2013 tampoco encuentra efecto en el caso de amenazas e intimidaciones, y robo de viviendas, No obstante, no ofrece una explicación de las razones de este hallazgo (Carpio, 2014).

Un elemento importante a considerar es la eficiencia de la policía, en este sentido además de la presencia se deben considerar las dotaciones (vehículos, cámaras, armas) que permitan el desarrollo de las actividades de control, vigilancia y detención de manera oportuna y eficiente. Por otra parte, se atribuye además poder disuasivo a los encarcelamientos. Levitt afirma que hay dos canales a través de los cuales se ejerce este poder, el efecto incapacidad, debido a que el encarcelamiento extrae a los delincuentes de las calles y la amenaza de castigo, en función del establecimiento de penas duras, lo que desincentiva la actividad delictiva (Levitt, 2004). En este último aspecto es importante resaltar el papel del fortalecimiento de las instituciones administradoras de justicia y de los cuerpos de investigación, en tanto que, la eficiencia judicial garantiza que den los desincentivos esperados.

Además del endurecimiento de penas, existen otras estrategias como el control de armas y del consumo de sustancias psicoactivas, como respuesta normativa preventiva, que busca controlar el impacto de estas condiciones sobre la criminalidad. Algunos estudios han mostrado que el uso de sustancias psicoactivas (drogas) y el consumo de alcohol, especialmente en población adolescente, está asociado con delitos no violentos como robo, hurto, robo con sorpresa y robo de auto y otros delitos menores (ONU, 2010) y asesinatos y violaciones (ONU, 2000). La Tabla 5 presenta algunos de los programas que han sido implementados a nivel mundial por tipo de programa.

Tabla 5. Programas de prevención del delito

Tipo de programa	Programa	País (año de inicio)	Función
Prevención social primaria del delito	Family First	Michigan, Estados Unidos (1988)	Intervención en familias y programas de enseñan, modelan y refuerzan la crianza. Se focaliza la atención en intervenciones focalizadas, trabajo con familias afectadas por abuso de sustancias, sensibilización cultural y resolución de conflictos.
	Sand end youth project	Londres (1992)	Centro para la diversión programada de adolescentes no admitidos en clubes en horario 19 a 23 horas.
	Homestart	Inglaterra	Centros Familiares de apoyo a familias en riesgo.
Prevención situacional del delito	Newcastle	Inglaterra (1992)	Instalación de cámaras: después de 15 años se ha presentado una reducción de los robos con fuerza en un 57%, robo de vehículos 47% y hurtos con vehículos en un 50%.
Prevención multi-agenciada del delito	Consejo Nacional para la prevención de la delincuencia	Suecia (1974)	Reducción de la criminalidad en el largo plazo.
	Unidad de prevención dependiente del Home office	Inglaterra (1983)	Crear conciencia en la ciudadanía sobre el compromiso y responsabilidad en el control de la delincuencia y promover medidas sociales.
	Safer Cities	Inglaterra (1988)	Disminuir la tasa de delincuencia y el temor hacia los delitos en entornos más seguros.
	T-Cap . Texas City Action Plan to Prevent Crime	Estados Unidos (1993)	Sensibilidad cultura y aprendizajes más seguros, capacitación laboral y creación vínculos con empleadores, planes de salud y de medio ambiente.
	Consejo de prevención del delito	Canadá (1994)	Organismo autónomo pluridisciplinario para estudiar y modificar las normas de la administración de justicia y la situación de niñas y niños.
Prevención Comunitaria del delito	Plan Barcelona	Barcelona, España (1992)	Policía de proximidad que buscaba que las comunidades reconocieran a los policías para generar mayores niveles de confianza.
	Plan tolerancia cero	New York, Estados Unidos (1993)	Implementación de la tesis de la ventana rota, mediante programas de captura por faltas menores como no pagar pasajes, redadas para capturar borrachos, prostitutas y otros. Control policial en comunidades (cercanía)

Fuente: Elaboración propia a partir de De la Puente y Torres, 2000.

### 3.5 Dimensión Estado y conflicto interno

En Colombia, el conflicto armado interno configura una dimensión de análisis sobre el delito que no se encuentra en la literatura internacional citada previamente considerando que es una característica particular. El desplazamiento causado por el conflicto interno, en particular, la dinámica de recepción en las ciudades o departamentos de esta población. En el caso de Bogotá, en el Libro Blanco de la Seguridad y la Convivencia de

Bogotá, se señala que la ubicación de las familias desplazadas en la ciudad está caracterizada por asentamientos ilegales, segregación urbana y falta de acceso a servicios básicos domiciliarios (Velásquez, 2008). Se presentan otras problemáticas como desempleo y bajos niveles de educación. Estas características tienen un potencial impacto sobre el comportamiento de homicidios, hurtos y delitos a la propiedad.

Otras problemáticas asociadas al conflicto armado interno corresponden al tráfico de armas y al narcotráfico. Se encuentra que los niños y adolescentes ha sido víctimas de reclutamiento ilícito y violencia sexual causado por el conflicto armado (documento CONPES 3673 de 2010<sup>18</sup>). Amnistía Internacional afirma que las mujeres han sufrido violencia sexual por todas las partes involucradas en el conflicto armado<sup>19</sup>.

Díaz, Formisano y Sánchez (2003) y Díaz, Peláez, Sánchez et al (2012) señalan que los municipios con mayores índices de violencia (homicidios) son aquellos en los que hay presencia de grupos armados ilegales. Debido a la intimidación y el terror que infunden así como la ausencia del Estado (Díaz, Peláez, & Sánchez, 2012). Otro factor importante tiene que ver el desplazamiento del conflicto hacia las ciudades, así se incrementaron los registros de homicidios y extorsiones en la zona Andina (Díaz, Formisano, & Sánchez, 2003).

Por el contrario, Gómez et al, plantean que en el caso de Medellín existe un efecto negativo sobre la tasa de criminalidad de la ciudad ante la presencia de Diego Murillo Bejarano (alias Don Berna). En su análisis, para el período 2004-2012, encuentran que la tasa de homicidios en la ciudad se incrementó en 20% en el año 2009, que coincide con el año de la extradición. Con esto se concluye que no necesariamente la presencia de grupos armados ilegales generan un aumento en los delitos, sino por el contrario, su presencia genera un efecto de gobernabilidad o de hegemonía (Gómez, Urrego, Valderrama, & Velásquez, 2014).

### **3.6 A manera de síntesis: factores prioritarios de análisis**

A manera de síntesis la Tabla 6 presenta los factores primarios de análisis que han sido modelados en la literatura sobre los determinantes de la criminalidad y el delito, que afectan la seguridad y la convivencia ciudadana por dimensión y factor, lo que permite observar la importancia del estudio de las variables socio históricas sobre el delito frente a las variables institucionales.

---

<sup>18</sup> Disponible en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3673.pdf>

<sup>19</sup> Disponible en <https://www.es.amnesty.org/paises/colombia/violencia-sexual-contra-mujeres-dentro-del-conflicto-armado/>

Tabla 6. Factores de análisis

Autor (Año)	Factor	Variable explicativa	Efecto (+/-/n.s.)	Variable de seguridad (dependiente)
<b>Dimensión Demográfica</b>				
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)	Factores individuales	% de hombres	(n.s.)	Robo
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		% de hombres	(+)	Hurtos
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		% de hombres	(+)	Hurtos
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		% de hombres	(+)	Estafa
(Gómez, Urrego, Valderrama, & Velásquez, 2014)		% de hombres	(+)	Homicidios y hurtos
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		% de hombres	(+)	Homicidios
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		% de hombres	(n.s.)	Violación
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		% de hombres	(-)	Droga
(Ehrlich, 1973)		% población 15-24 años	(+)	Índice de delitos del FBI
(Levitt, 1998)		% población 15-24 años	(+)	Índice de delitos del FBI
(Imrohorglu, Merlo, & Rupert, 2004)		% población 15-24 años	(+)	Delitos a la propiedad
(Nunley, Seals, & Zietz, 2011)		% población 15-24 años	(+)	Delitos a la propiedad
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		% población 15-29 años	(+)	Hurtos
(Levitt, 1998)		% población negra	(+)	Índice de delitos del FBI
(Cornwell & Trumbull, 1994)		% población negra y minorías	(+)	Índice de delitos del FBI
(Ehrlich, 1973)		% de blancos	(+)	Índice de delitos del FBI
(Bourguignon, Núñez, & Sánchez, 2003)		Relación con el entorno	Densidad poblacional	(n.s.)
(Mejía, Ortega, & Ortiz, 2014)	Ruralidad		(-)	Índice de criminalidad
(Mejía, Ortega, & Ortiz, 2014)	Ruralidad		(-)	Homicidios
(Mejía, Ortega, & Ortiz, 2014)	Urbanidad		(-)	Índice de criminalidad
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)	Urbanidad		(+)	Hurtos
(Mejía, Ortega, & Ortiz, 2014)	Urbanidad		(-)	Homicidios
<b>Dimensión económica</b>				
(Cotte, 2011)	Actividad económica	Precios	(+)	Homicidios
(Bushway, Cook, & y Phillips, 2012)		Ciclo económico	(n.s.)	Robos
(Bushway, Cook, & y Phillips, 2012)		Ciclo económico	(n.s.)	Robo de autos
(Bushway, Cook, & y Phillips, 2012)		Ciclo económico	(n.s.)	Asalto
(Bushway, Cook, & y Phillips, 2012)		Ciclo económico	(n.s.)	Homicidio
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)	Crecimiento	Tasa crecimiento PIB	(-)	Hurtos
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		Tasa crecimiento PIB	(-)	Homicidios
(Martínez & Rocha, 2003)		PIB per cápita	(-)	Probabilidad de crimen
(Cotte, 2011)		PIB per cápita	(-)	Homicidios

Autor (Año)	Factor	Variable explicativa	Efecto (+/- /n.s.)	Variable de seguridad (dependiente)
(Raphael & Winter-Ebmer, 2001)	Oportunidad de ingreso legal	Desempleo	(+)	Índice de delitos del FBI
(Lin M.-J. , 2008)		Desempleo	(n.s.)	Delitos violentos (homicidios, asalto, robo y violación)
(Araya & Sierra, 2002)		Desempleo	(+)	Población penal
(Imrohoroglu, Merlo, & Rupert, 2004)		Desempleo	(n.s.)	Delitos a la propiedad
(Lin M.-J. , 2008)		Desempleo	(+)	Delitos a la propiedad
(Billups, Mocan, & Overland, 2005)		Desempleo	(+)	Delitos a la propiedad
(Beltrán, Barrera, & Salcedo, 2003)		Desempleo	(n.s.)	Hurtos
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Desempleo	(+)	Hurtos
(Corman & Mocan, 2005)		Desempleo	(+)	Robo
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Desempleo	(+)	Robo
(Beltrán, Barrera, & Salcedo, 2003)		Desempleo	(n.s.)	Asalto bancario
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Desempleo	(+)	Estafa
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Desempleo	(+)	Homicidios
(Calderón, Magaloni, & Robles, 2013)*		Desempleo	(+)	Homicidios
(Beltrán, Barrera, & Salcedo, 2003)		Desempleo	(n.s.)	Homicidios
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Desempleo	(+)	Violencia (lesiones personales)
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Desempleo	(+)	Violación
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Desempleo	(+)	Droga
(Ehrlich, 1973)		Desempleo juvenil	(+)	Índice de delitos del FBI
(Bourguignon, Núñez, & Sánchez, 2003)		Desempleo juvenil	(+)	Delitos a la propiedad
(Cochran & Chamlin, 2000)		Desempleo (no temporal)	(+)	Delitos a la propiedad
(Levitt, 1998)		Desempleo estatal	(n.s.)	Índice de delitos del FBI
(Cotte, 2011)		Empleo	(-)	Homicidios
(Araya & Sierra, 2002)		Pobreza	Pobreza monetaria	(+)
(Lin M.-J. , 2008)	Pobreza monetaria		(n.s.)	Delitos violentos (homicidios, asalto, robo y violación)
(Lin M.-J. , 2008)	Pobreza monetaria		(+)	Delitos a la propiedad
(Cotte, 2011)	Pobreza monetaria		(+)	Homicidios
(Martínez & Rocha, 2003)*	Necesidades Básicas Insatisfechas		(+)	Probabilidad de crimen
(Cotte, 2011)	Necesidades Básicas Insatisfechas		(+)	Homicidios
(Corman & Mocan, 2000)	Ayuda familia con niños dependientes		(+)	Robo
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)	Nivel de ingreso legal	PIB per cápita	(n.s.)	Hurtos
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		PIB per cápita	(n.s.)	Homicidios

Autor (Año)	Factor	Variable explicativa	Efecto (+/- /n.s.)	Variable de seguridad (dependiente)	
(Cornwell & Trumbull, 1994)		Salario promedio semanal, por industria	(-)	Índice de delitos del FBI	
(Ehrlich, 1973)		Mediana ingreso familiar	(+)	Índice de delitos del FBI	
(Bourguignon, Núñez, & Sánchez, 2003)	Nivel de ingreso ilegal	Ingreso droga por habitante	(+)	Delitos a la propiedad	
(Saridakis, 2004)	Desigualdad Ingresos	Gini	(n.s.)	Delitos violentos	
(Bourguignon, Núñez, & Sánchez, 2003)		Gini	(+)	Delitos a la propiedad	
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		Gini	(+)	Hurtos	
(Saridakis, 2004)		Gini	(n.s.)	Asalto	
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		Gini	(+)	Homicidios	
(Saridakis, 2004)		Gini	(+)	Homicidios	
(Obando & Ruiz, 2007)		Gini	(+)	Homicidios	
(Cotte, 2011)		Gini	(+)	Homicidios	
(Saridakis, 2004)		Gini	(n.s.)	Violación	
(Imrohoroglu, Merlo, & Rupert, 2004)		Desigualdad Ingresos		(+)	Delitos a la propiedad
<b>Dimensión social</b>					
(Imrohoroglu, Merlo, & Rupert, 2004)	Capital humano	Nivel de escolaridad	(-)	Delitos a la propiedad	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Nivel de escolaridad	(-)	Hurtos	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Nivel de escolaridad	(+)	Robo	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Nivel de escolaridad	(-)	Estafa	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Nivel de escolaridad	(+)	Homicidios	
(Cotte, 2011)		Nivel de escolaridad	(-)	Homicidios	
(Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2004)		Nivel de escolaridad	(-)	Violencia (lesiones personales)	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Nivel de escolaridad	(+)	Violación	
(Bourguignon, Núñez, & Sánchez, 2003)		Nivel de escolaridad (media)	(-)	Delitos a la propiedad	
(Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2004)		Analfabetismo	(-)	Droga	
(Araya & Sierra, 2002)			Déficit educacional (analfabetismo, nivel de escolaridad, índice de repitencia, cobertura y calidad)	(+)	Población penal
(Levitt, 1998)	Familia	% hogares uniparentales	(+)	Índice de delitos del FBI	
(Araya & Sierra, 2002)		Hacinamiento y violencia intrafamiliar	(+)	Población penal	
(Levitt, 2004)		Legalización del aborto	(-)	Homicidios, violencia y delitos a la propiedad	
(Araya & Sierra, 2002)		Perfil del entorno (segregación urbana)	(+)	Población penal	
(Corman & Mocan, 2005)	Sociedad y	Programas mejora	(-)	Robo	

Autor (Año)	Factor	Variable explicativa	Efecto (+/- /n.s.)	Variable de seguridad (dependiente)	
	territorio	ambiente urbano			
(Kelling & Sousa, 2001)		Programas mejora ambiente urbano	(-)	Delitos violentos	
(Corman & Mocan, 1996)	Salud pública	Consumo de drogas	(+)	Robo	
<b>Dimensión institucional</b>					
(Ehrlich, 1973)	Presencia policial	Número de policías	(-)	Índice de delitos del FBI	
(Cornwell & Trumbull, 1994)		Número de policías	(-)	Índice de delitos del FBI	
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		Número de policías	(-)	Hurtos	
(Kovandzic & Worrall, 2010)*		Número de policías	(-)	Asalto	
(Kovandzic & Worrall, 2010)*		Número de policías	(-)	Robo	
(Corman & Mocan, 1996)		Número de policías	(-)	Robo	
(Carpio, 2014)*		Número de policías	(-)	Robo (a personas y automóviles)	
(Carpio, 2014)*		Número de policías	(n.s.)	Robo a vivienda	
(Carpio, 2014)*		Número de policías	(-)	Estafa	
(Carpio, 2014)*		Número de policías	(n.s.)	Amenazas e intimidaciones	
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		Número de policías	(-)	Homicidios	
(Kovandzic & Worrall, 2010)*		Número de policías	(-)	Homicidios	
(Kovandzic & Worrall, 2010)*		Número de policías	(-)	Violación	
(Levitt, 1998)*		Capturas	Número arrestos	(-)	Índice de delitos del FBI
(Corman & Mocan, 2005)			Tasa de arrestos	(-)	Robo
(Cornwell & Trumbull, 1994)	Probabilidad de captura		(-)	Índice de delitos del FBI	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)	Eficiencia policial	Capturas sobre denuncias	(+)	Homicidios	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Capturas sobre denuncias	(n.s.)	Violación	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Capturas sobre denuncias	(n.s.)	Violencia (lesiones personales)	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Capturas sobre denuncias	(-)	Robo	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Capturas sobre denuncias	(-)	Droga	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Capturas sobre denuncias	(-)	Estafa	
(Molina, Núñez, Rivera, & Villavicencio, 2003)		Capturas sobre denuncias	(n.s.)	Hurtos	
(Imrohoroglu, Merlo, & Rupert, 2004)	Justicia	Años prisión	(-)	Delitos a la propiedad	
(Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002)		Dummy pena muerte	(-)	Homicidios	
<b>Dimensión Estado y conflicto interno</b>					
Díaz, Formisano y Sánchez (2003)	Presencia grupos armados ilegales	Tasas de ataques de GAI	(n.s.)	Delitos a la propiedad	
Díaz, Formisano y Sánchez (2003)		Tasas de ataques de GAI	(n.s.)	Piratería terrestre	
Díaz, Formisano y Sánchez (2003)		Tasas de ataques de GAI	(+)	Secuestros	
Díaz, Formisano y Sánchez (2003)		Tasas de ataques de GAI	(+)	Homicidios	
(Bourguignon, Núñez, & Sánchez, 2003)		Dummy presencia grupos paramilitares	(+)	Delitos a la propiedad	
Gómez, Urrego, Valderrama, &		Dummy presencia	(-)	Homicidios y hurtos	

Autor (Año)	Factor	Variable explicativa	Efecto (+/- /n.s.)	Variable de seguridad (dependiente)
Velásquez (2014)		grupos paramilitares		
Díaz, Peláez, Sánchez et al (2012)		Dummy presencia grupos paramilitares	(+)	Homicidios

Fuente: Elaboración propia, (2015).

En general, el factor más usado en la literatura revisada corresponde a ingresos legítimos de la dimensión económica (empleo/desempleo). El segundo más utilizado, corresponde a la dimensión demográfica y son las características individuales (porcentaje de hombres, población juvenil y minorías). La educación es el factor más importante en la dimensión social y en el caso de la dimensión institucional la presencia es la variable más usada (presencia policial).

Otro resultado a destacar es que la presencia policial, como variables institucional, tiene un efecto consistente en la literatura revisada. Seguido de la población juvenil, confirmando la hipótesis que en este rango etario se configura la actividad delictiva. El efecto del crecimiento económico (medido por PIB per cápita y tasa de crecimiento del PIB) también es consistente, lo que establece que la posibilidad de ingreso legítimo debe ser un elemento importante dentro del análisis. Por último, la pobreza es una variable que incide positivamente sobre el delito y esto ha sido verificado en la literatura.

## 4. Estrategia cuantitativa y resultados

En las secciones anteriores de este documento se realizó un análisis del marco conceptual de la seguridad y convivencia ciudadana, así como del FONSET y FONSECON, y de los determinantes que se encuentran en la literatura con incidencia en la seguridad y la convivencia ciudadana. Esto último fue definido para concurrir en una estimación que dé cuenta de los efectos de los fondo cuenta sobre nuestras variables de resultado. Las cinco dimensiones propuestas: demográfica, económica, social, institucional, y de construcción de Estado y conflicto armado interno, interactúan de manera compleja al explicar el nivel de un delito, en algún momento del tiempo, en una zona particular.

Modelar adecuadamente estas relaciones permitirá determinar qué tanto aportan los diversos instrumentos disponibles (FONSET y FONSECON) en el arreglo institucional colombiano a la construcción de estatalidad asociada a la generación de ambientes seguros y de convivencia pacífica. Por esa razón, los modelos econométricos presentados en este capítulo persiguen dos objetivos específicos: i) identificar las variables que mejor permitan explicar la seguridad y convivencia ciudadana, para aislar el efecto que ejercen en las variables de resultado, antes de incluir las variables objetivo FONSET y FONSECON; y ii) estimar el efecto del FONSET Y FONSECON en la seguridad y convivencia ciudadana de manera robusta.

Ambos objetivos requieren hacer los ejercicios de rigor para identificar la forma funcional que tenga los resultados más consistentes y eficientes. Para cumplir estos objetivos el capítulo se organiza de la siguiente manera. Primero se hace una descripción de los datos utilizados, luego se presentan los modelos utilizados junto con la discusión de los resultados.

### 4.1 Variables utilizadas

En lo que corresponde a las variables de resultado, las definiciones de seguridad y convivencia ciudadana establecieron un parámetro para la medición. El ámbito de la seguridad ciudadana se traduce en los bienes jurídicos establecidos en el código penal, fuera de aquellos que atentan contra la seguridad e integridad del Estado. El ámbito de la

convivencia ciudadana implica, la ausencia de faltas y contravenciones, y un trámite de conflictos de manera pacífica.

En este sentido, tanto por la disponibilidad como por la calidad de información, el estudio analiza los bienes jurídicos asociados a la propiedad, libertad e integridad. En el caso de la convivencia ciudadana, el análisis se enmarca dentro del análisis del homicidio, lesiones personales y delitos contra la familia, dado que identifican el desarrollo de agresiones bajo la imposibilidad de llevar a cabo acciones de resolución de conflicto de manera pacífica. En el caso del homicidio, según los datos de la Policía Nacional, si bien muchas de los hechos se realizan por sicariato, alrededor del 35% de los reportes manifiestan que el acto violento fue generado por riñas o agresiones.

La información sobre las variables de resultado, a saber las tasas de delitos por municipio y departamento, se obtuvieron del Sistema de Información Estadístico Delincuencial, Contravencional y Operativo (SIEDCO) de la Policía Nacional de Colombia. Los datos asociados a las categorías demográfica, económica, social e institucional, provienen del Departamento Nacional de Estadística (DANE), DNP, y el Ministerio de Educación Nacional. Cabe resaltar que del DNP proviene la información de los FONSET, a través del FUT, y del Ministerio del Interior la información del FONSECON. Sobre esta última, es importante destacar que la variable de se usa rezagada, dado que la información disponible es sobre compromisos. No obstante, se parte del supuesto que las obras tienen un tiempo de entrega promedio de un año, según funcionarios del Ministerio del Interior.

El empalme de las series tuvo algunas limitaciones de modo que la extensión temporal se mantuvo a mínimos comunes del periodo 2008-2013, que al combinarse con los departamentos arrojan un panel balanceado. En la Tabla 7 se identifican las fuentes para cada uno de los componentes de los modelos analizados.

**Tabla 7. Variables de los modelos y fuentes de información**

<b>Categoría de Análisis</b>	<b>Variable</b>	<b>Fuente</b>
<b>Variable de resultado</b>	Delitos sexuales por cien mil habitantes	Policía Nacional-SIEDCO
	Hurto en comercios por cien mil habitantes	Policía Nacional-SIEDCO
	Hurto a personas por cien mil habitantes	Policía Nacional-SIEDCO
	Hurto de vehículos por cien mil habitantes	Policía Nacional-SIEDCO
	Hurto en residencias por cien mil habitantes	Policía Nacional-SIEDCO
	Hurtos en entidades financieras por cien mil habitantes	Policía Nacional-SIEDCO
	Homicidios por cien mil habitantes	Policía Nacional-SIEDCO
	Secuestros por cien mil habitantes	Policía Nacional-SIEDCO
	Lesiones comunes por cien mil habitantes	Policía Nacional-SIEDCO
	Piratería terrestre por cien mil habitantes	Policía Nacional-SIEDCO
	Capturas totales	Policía Nacional-SIEDCO
<b>Dimensión Demográfica</b>	Tasa de hombres (número de hombres/número de mujeres)	DANE
	Proporción de jóvenes 15-24/Población total	DANE
<b>Dimensión Económica</b>	PIB per cápita	DANE-DNP
	Tasa de desempleo	DANE

	Ingresos territoriales corrientes per cápita	DNP
	Ingresos territoriales tributarios per cápita	DNP
	Ingresos territoriales por transferencias per cápita	DNP
	Tasa de pobreza	DANE
	Coefficiente de Gini	DANE
<b>Dimensión Social</b>	Tasa de cobertura neta en educación	Ministerio de Educación
	Inversión FONSET	DNP
	Inversión FONSECON	Ministerio del Interior
	Inversión en seguridad (Sin incluir FONSET y FONSECON)	DNP
<b>Dimensión Institucional</b>	Número de Policías per cápita	Policía Nacional
	Eficiencia Policial	Policía Nacional-SIEDCO <sup>20</sup>
	Eficiencia total territorial	DNP
	Capacidad administrativa territorial	DNP
	Indicador de desempeño fiscal	DNP
	Gestión territorial	DNP
<b>Dimensión Estado y conflicto armado</b>	Presencia de Grupos Armados Ilegales (GAI) medida por acciones unilaterales.	DNP

Fuente: Elaboración propia, (2015).

Para las variables económicas cabe resaltar que éstas se asocian con la capacidad de las personas de generar ingresos de manera legítima, que en la literatura se asocia con los incentivos de las personas a recurrir al delito como fuente de ingresos. Además, es importante notar que el uso de ingresos tributarios (compuestos por varios tributos, específicamente, predial, Impuesto de Industria, Comercio, Avisos y Tableros-ICA y sobretasa a la gasolina) y de ingresos corrientes son una buena proxy del nivel de la dinámica económica del sector legal de la economía.

Adicionalmente, también pueden ser usadas para explicar el nivel de fuerza pública del que disponen los entes territoriales, como se verá más adelante. De otra parte, es importante señalar que no se incluyeron algunas inversiones del orden nacional destinadas a la seguridad y convivencia ciudadana dado que su territorialización no está bien definida. No obstante, en el caso del presupuesto del sector Seguridad y Defensa, según información del Ministerio de Defensa, es preponderante el gasto de funcionamiento, en donde el rubro de salarios, dotación y seguridad social equivalen al 70% del total del presupuesto. Por lo tanto, el número de policías es una variable que captura este tipo de gasto del Gobierno nacional.

Con respecto a las variables demográficas, ampliamente analizadas en la literatura se encontró que en el promedio de años analizado el 89,95% de las capturas fueron a hombres y los jóvenes de 14 a 24 años, que representan el aproximadamente el 20% de

<sup>20</sup> Para conseguir una proxy de la eficiencia de las acciones de la policía se utilizó un indicador agregado calculado como el cociente normalizado entre el número de capturas en la entidad territorial en el periodo de referencia y el número total de denuncias que se colocaron en la misma región en el mismo año.

la población, representan el 48,17% de las capturas, es decir una incidencia dos veces mayor que el promedio de la población. Ahora, como se señaló en el capítulo 3, la dimensión social incorpora elementos como la educación y los niveles de desigualdad. Esta interacción compleja, sumada a la interacción con el nivel individual, se ve reflejada en el comportamiento de los estimadores a medida que se desarrollan los modelos.

Las variables institucionales requieren mayor atención. Por un lado, su influencia en la construcción de estatalidad y legitimidad es directa y son el reflejo de la capacidad del Estado de cumplir sus funciones en el territorio. Sin embargo, al abordar la especificación empírica se hace evidente que las componentes de esta categoría se ven influenciada por el nivel y la variación de las variables de resultado, lo que puede conducir a obtener estimadores sesgados e ineficientes.

No obstante, las variables de inversión específica en seguridad y convivencia ciudadana deben considerarse independientes del nivel de delitos en las regiones. Esto no se tiene cuando existe una decisión de asignación de presupuestos al rubro, pero que sí se cumple cuando el nivel de recaudo (y su fuente) que financia específicamente tal gasto es independiente de las condiciones de los delitos y las decisiones de gobernadores y alcaldes. Ambas características se cumplen en el caso del FONSET y FONSECON, como se extrae del tercer capítulo del documento.

A las series de las variables de resultado (delitos y capturas) se les eliminó la media longitudinal para controlar su tendencia de largo plazo y fueron objeto de pruebas para asegurar que no tuvieran una tendencia subyacente<sup>21</sup>. Una vez confirmada esta hipótesis se procedió a encontrar la especificación adecuada. En primer lugar se estimó un modelo por mínimos cuadrados ordinarios (MCO) y se realizó el test de Breusch-Pagan, identificar la existencia de efectos fijos, es decir, relaciones observables y no observables constantes. A partir de esta prueba se determinó si la varianza estimada de los residuos de una regresión depende de los valores de las variables independientes, bajo la hipótesis nula de homocedasticidad. Como no se rechaza, hay evidencia de efectos no observables.

Por consiguiente, se aplicó el test de Hausman para cada uno de los modelos estimados. La prueba determina si la especificación adecuada era con efectos fijos (efectos individuales invariantes en el tiempo para cada departamento), con efectos aleatorios (es decir, que la heterogeneidad inobservable identificada no está correlacionada entre los individuos) o mixtos.

De acuerdo a este test, que busca encontrar si las diferencias entre dos estimaciones son sistemáticas y significativas bajo la hipótesis nula de igualdad, si se rechaza se deben asumir las estimaciones de efectos fijos, si no se rechaza, efectos aleatorios. Según los resultados de este test, cada modelo se especificó con los efectos

---

<sup>21</sup> Se utilizó la prueba de Dickey –Fuller aumentada.

correspondientes y nuevamente se realizaron las pruebas estándar que en su mayoría muestran modelos bien comportados. La Tabla 8 presenta los resultados del de Breusch-Pagan y el test de Hausman (Todas las estimaciones de los modelos se hicieron con el Software STATA, versión 12)..

**Tabla 8. Pruebas de especificación para los modelos**

	<b>Tipo</b>	<b>Breusch Pagan</b>	<b>Hausman</b>
<b>Variable de resultado</b>	Delitos sexuales por cien mil habitantes	Rechaza	Efectos fijos
	Hurto en comercios por cien mil habitantes	Rechaza	Efectos fijos
	Hurto a personas por cien mil habitantes	Rechaza	Efectos fijos
	Hurto de vehículos por cien mil habitantes	Rechaza	Efectos fijos
	Hurto en residencias por cien mil habitantes	Rechaza	Efectos fijos
	Hurtos en entidades financieras por cien mil habitantes	Rechaza	Efectos fijos
	Homicidios por cien mil habitantes	Rechaza	Efectos fijos
	Secuestros por cien mil habitantes	<b>No Rechaza</b>	Efectos aleatorios
	Lesiones comunes por cien mil habitantes	Rechaza	Efectos fijos
	<b>Piratería terrestre por cien mil habitantes</b>	<b>Rechaza</b>	<b>Efectos fijos</b>

Fuente: Elaboración propia, (2015).

## 4.2 Modelos lineales y probabilísticos

### 4.2.1 Modelos lineales

Para dar respuesta a los objetivos del capítulo se trabaja primero con una estructura de datos en panel con los departamentos colombianos como unidades de observación y el periodo 2008-2013 como dimensión temporal. Los modelos de datos en panel son ampliamente utilizados en la literatura por su capacidad explicativa y la capacidad de incluir de manera simultánea los cambios en el tiempo con las diferencias entre unidades de observación. En particular, si se tiene un modelo bien comportado estimado de manera sencilla con MCO se tiene que los estimadores resultantes son insesgados y de mínima varianza.

La literatura en Colombia que estudia el tema de variables específicas en seguridad también hace uso de este tipo de modelos. Un caso representativo es el estudio de Cotte, quien utiliza un panel de las principales ciudades de Colombia en el periodo 1984-2006 para estimar los principales determinantes de los homicidios en las zonas urbanas (Cotte, 2011). Aunque su análisis se limita a lo que en las tablas anteriores se denominan variables económicas y sociales, el modelo arroja resultados interesantes y presenta un marco de comparación interesante para el presente estudio.

En su estudio propone dos tipos de modelos. Primero un modelo lineal por mínimos cuadrados para obtener los primeros resultados y posteriormente un modelo dinámico con rezagos de la variable dependiente y de algunas de las independientes cuyos estimadores podrían estar correlacionados con el vector de errores. Lo anterior, porque se requieren estimadores consistentes para los efectos individuales que a su vez estén asociados a efectos temporales y de ciudad no observados, debido a la heterogeneidad entre las ciudades y sus propias dinámicas

Cabe señalar que la elección metodológica de Cotte está basada en el trabajo de Fajnzylber et. al., quienes presentan un modelo pionero para los determinantes del delito (homicidios y robos) utilizando un panel dinámico para controlar la endogeneidad. Las conclusiones principales de este trabajo que utilizó más de 100.000 observaciones de la ONU de distintos países entre 1970 y 1994, son que crecimiento económico y desigualdad en el ingreso son determinantes robustos de las tasas de homicidios y atracos. Incluso, después de controlar por los efectos específicos de cada país (incluido el error de medida sistemático), hay clara evidencia que este tipo de crimen se auto reproduce (Fajnzylber, Lederman, & Loayza, 2002). Lo anterior da cuenta del comportamiento típico que deben seguir los modelos que buscan estimar los efectos de diversas variables sobre los delitos.

### **Caso colombiano**

En el caso de análisis que nos compete, se tiene una dimensión temporal mucho menor que en el estudio de Cotte pero una variedad más amplia en términos regionales. Por esa razón se procedió a estimar modelos de datos en panel, incluyendo por etapas las variables según su categoría e incluyendo siempre variable dependiente rezagada para dar cuenta del efecto de inercia del delito.

Los modelos lineales, antes de incluirse la variable rezagada siguen por lo tanto la forma:

$$Y_{it} = \alpha + X'_{it}\beta_i + M'_{it}\gamma_i + Z'_{it}\phi_i + \mu_{it} \quad \text{Ecuación 1}$$

Donde  $X'_{it}$  es un vector columna de las variables sociodemográficas,  $M'_{it}$  es un vector columna de variables económicas y  $Z'_{it}$  es el vector que contiene las institucionales, así como la presencia de grupos armados ilegales. Y sobre estos se efectúan las pruebas descritas anteriormente para validar que la varianza de los errores es constante.

$$H_0 = \sigma_{\mu}^2 = \sigma_{\lambda}^2 = 0 \quad \text{Ecuación 2}$$

Donde  $\lambda$  es el multiplicador de Lagrange del problema de minimización asociado al cálculo de los estimadores.

Aunque la estructura de datos en panel es ventajosa por su capacidad explicativa presenta un inconveniente cuando no todas las características relevantes de las unidades de análisis son observables en cuyo caso los errores individuales estarán

correlacionados con las observaciones y el estimador mínimo cuadráticos será inconsistente.

Los modelos de datos con efectos fijos ofrecen una oportunidad para superar tal limitación, y son los que menos supuestos requieren sobre el comportamiento de los residuos. Con efectos fijos la ecuación 1 adopta la forma:

$$Y_{it} = \mathbf{X}'_{it}\beta_i + \mathbf{M}'_{it}\gamma_i + \mathbf{Z}'_{it}\varphi_i + \alpha_i + \mu_{it} \quad \text{Ecuación 3}$$

Donde  $\alpha_i = \alpha + \eta_i$ , en otras palabras se asume que el error puede descomponerse en dos partes, una constante para cada individuo  $\eta_i$  y otra aleatoria que cumple los requisitos del modelo de estimación por mínimo cuadrados  $\mu_{it}$ .

La forma usual para realizar el control se consigue eliminando la media de las variables del modelo y es la forma como usualmente trabajan los paquetes estadísticos.

Al incluir la variable rezagada  $Y_{i,t-1}$  del modelo con variables dependientes sin media longitudinal  $Y_i^*$ , se adopta la forma:

$$Y_{it} - Y_i^* = \alpha \delta(Y_{i,t-1} - Y_i^*) + X'_{it}\beta_i + M'_{it}\gamma_i + Z'_{it}\varphi_i + \eta_i + \varepsilon_{it} \quad \text{Ecuación 4}$$

Donde  $Y_i^*$  representa la media de  $Y_i$  y los vectores de las variables explicativas también se ven corregidos.

Una variable dependiente rezagada en una regresión por mínimos cuadrados se utiliza a menudo como un medio de captura de efectos dinámicos en los procesos. Los modelos de variable dependiente rezagada proporcionan una representación estadística directa de los casos donde el nivel de  $Y_{it}$  puede considerarse teóricamente una función tanto de  $Y_{i,t-1}$  como de  $X_{it}$ . Véase (Keele, 2006) y (Greene, 2002).

Esta forma funcional supone una restricción más sobre los errores. Adicionalmente, y justifica plenamente el uso de variables sin media longitudinal como independientes y una estimación por efectos fijos para controlar los efectos no observados por departamentos que se recogen en el término  $\eta_i$  que también deberá mantener una varianza constante.

Teniendo en cuenta la estructura descrita anteriormente, se procedió a realizar las estimaciones correspondientes, para examinar los efectos de las variables que se identificaron en la revisión de literatura como determinantes del delito. Esto con el fin de aislar así el efecto que los dos instrumentos de política (FONSET y FONSECON) ejercen en la criminalidad urbana. Primero se estimaron modelos usando únicamente las variables socio demográficas (con PIB per cápita como complemento), en una segunda instancia se introdujeron las variables económicas e institucionales distintas a las variables objetivo y en la tercera se incluyeron las variables objetivos. Debido a la extensión de los resultados se presentan los resultados en la Tabla 9 y Tabla 10.

Tabla 9. Determinantes del delito por variables demográficas 1/2

Variable	Hurto a personas	Hurto de vehículos	Hurto a residencias	Hurto a comercios	Delitos a E. financieras	Piratería terrestre
Masculinidad	-81.7560	-545.5090	-36.7266	-424.5510	0.0315	-0.1413
Tasa juventud	-88.4823	99.2815	67.7567	1.3333	23.8877	21.5386
PIB per cápita	0.1670	-0.2320	-0.0004	0.0428	-.00459*	0.0170
Pobreza	-0.0586	-0.0743	-0.1417	-0.2665	0.0012	0.0122
Gini	1.5234**	0.3778	1.0626**	.4820*	-0.0021	-0.0199
Cobertura Neta Educación	-2.4323	-57.2123	-72.1058	-33.3666	0.1118	11.7495
hurto a personas (rz)	.5818***					
Hurto de Vehículos (rz)		.6818***				
Hurto a residencias(rz)			.3867***			
Hurto a comercios (rz)				.4691***		
Delitos a entidades financieras(rz)					0.0387	
Piratería terrestre(rz)						.0926**
Constante	10.1457	55.4756	24.2620	42.7796	-37.0236	89.1133
N	198	198	198	198	198	198
r2_b	0.0919	0.0178	0.0014	0.0038	0.0125	0.1433
r2_w	0.3424	0.4503	0.2117	0.2455	0.0722	0.0541
r2_o	0.1109	0.1047	0.1011	0.0458	0.0049	0.0046

Fuente: Elaboración propia, (2015).

En todos los modelos se presentaron las medidas de R<sup>2</sup> entre grupos (*Between*), R<sup>2</sup> al interior del grupo (*Within*) y R<sup>2</sup> agrupado (*Overall*) como medidas de bondad de ajuste.

Tabla 10. Determinantes del delito por variables demográficas 2/2

Variable	Secuestros	Homicidios	Lesiones comunes	Delitos familia	Delitos sexuales
Masculinidad	-3.0633*	0.5919	-22.1214	1480.4000	-46.5641
Tasa juventud	-303.69038*	86.4684	-81.7591	1480.4000	40.2318
PIB per cápita	-.1560***	-0.1247	0.1618	-0.5516	-0.1259
Pobreza	-.14283398**	-0.0788	0.1958	0.4920	0.1986
Gini	0.0562	.4132**	2.0971*	0.4920	0.2101
Cobertura Neta Educación	-58.1810	-48.1424*	-61.5229	-109.0300	-23.8491
Secuestros/(rz)	.6343***				
Homicidios (rz)		.4439***			
Lesiones comunes (rz)			.5466***		
Delito Familia (rz)				.3090**	
Delitos sexuales(rz)					.3062**
Constante	372.76181*		24.3414	-1687.6300	48.2550

Variable	Secuestros	Homicidios	Lesiones comunes	Delitos familia	Delitos sexuales
<b>N</b>	198	198	198	198	198
<b>r2_b</b>	0.0064	0.0389	0.0002	0.0009	0.0024
<b>r2_w</b>	0.5012	0.3638	0.3085	0.1535	0.1661
<b>r2_o</b>	0.0287	0.0948	0.0314	0.0043	0.0111

Fuente: Elaboración propia, (2015).

Los resultados arrojan luz sobre el comportamiento de los delitos en el país, y tienen consistencia con los estudios citados en el capítulo 3 y los capítulos previos. En primer lugar se destaca que los resultados son disimiles con respecto a los determinantes de los delitos, lo que evidencia, la complejidad del análisis, lo que explica por qué no se usó un índice agregado o ponderado de delitos. De otra parte, se observa que la variable coeficiente de Gini, resulta positiva y significativa para delitos como hurto a comercio, personas, residencias, homicidios y lesiones comunes, y esta relación se mantiene para la mayoría de los casos cuando se introducen variables económicas e institucionales.

Por su parte, con la variable pobreza no se evidenció los efectos esperados. Este resultado puede deberse a la relación endógena entre pobreza, crecimiento económico y crecimiento. Dávila y Pardo quienes obtuvieron resultados similares argumentan que el índice de necesidades básica insatisfechas, no permite observar los mecanismos a través de los cuáles efectivamente se da la asociación entre pobreza y delito (Dávila & Pardo, 2015).

En el caso de los secuestros, la variable pobreza es significativa y con signo negativo. Este resultado es coherente con el razonamiento de Bushway, Cook, & y Phillips (2012), ya que una posible explicación del resultado es que al aumentar la pobreza hay una reducción del número de hogares en los que los delincuentes considerarían realizar un secuestro extorsivo. Se hace referencia a este fenómeno dado que del total de secuestros denunciados en Colombia, cerca del 65% son secuestros extorsivos. De otra parte, como se verá en todo el análisis, la variable de secuestros muestra una dinámica distinta al resto de delitos.

Otra variable social, la tasa de cobertura de educación, sí tiene los efectos esperados puesto que a medida que aumenta la cobertura se reducen los casos de homicidios en los departamentos del país. Dentro de las variables demográficas, se encuentra efecto significativo para los secuestros y nuevamente con signos difíciles de explicar.

La variable de PIB per cápita tiene el efecto esperado y significativo en el caso de los delitos ante las entidades financieras y los secuestros. Se puede recalcar que a pesar de no contar con el nivel de significancia mínimo requerido (5%) para considerarse un resultado estadísticamente significativo la mayoría de los estimadores de PIB si tienen el signo esperado. La mayor consistencia se encuentra en las variables rezagadas de los delitos, que resultan significativas y con el signo esperado en todos los delitos en consonancia con lo encontrado por Cottes (2011) y Fajnzylber et al (2002).

Cuando se introducen las variables económicas, las institucionales distintas a las variables objetivo y la presencia de grupos armados ilegales (GAI) (Tabla 11 y Tabla 12)

se puede observar como desaparecen algunos de los valores significativos de las variables socio demográficas, por ejemplo algunos asociados al coeficiente de Gini. Sin embargo, esta especificación muestra otros efectos significativos con el signo esperado en las variables demográficas como la tasa de población joven que ahora es un predictor coherente de la piratería terrestre y los delitos a entidades financieras.

No obstante, no se confirma la relación de la población joven con delitos asociados a la propiedad tales como hurto a comercios, personas o residencias. De otra parte, la tasa de masculinidad muestra un efecto positivo y significativo en los delitos sexuales, hurto a comercio, vehículos, lesiones comunes, secuestros y delitos a entidades financieras, de acuerdo a lo esperado. En todas las especificaciones los resultados sobre los secuestros es atípico como se mencionó anteriormente.

**Tabla 11. Determinantes del delito por variables demográficas, económicas e institucionales 1/2**

Variable	Hurto a personas	Hurto de vehículos	Hurto a residencias	Hurto a comercios	Delitos a E. financieras	Piratería terrestre
Masculinidad	-83.3903	6.3290*	-10.4076	11.6019**	.1027**	-0.0627
Tasa juventud	75.8532	-28.0924	13.1078	18.7110	15.7707*	36.3950*
PIB per cápita	0.2451	-0.0789	-0.0769	-0.0574	-0.0030	0.0269
Ing. Corrientes	-.00019868*	-0.0001	0.0000	0.0000	-0.0002	-0.0005
Ing. Tributarios	-0.0002	0.0001	0.0000	0.0030	0.0004	0.0004
Pobreza	0.2453	-0.0865	-0.1639	-0.1476	0.0024	0.0160
Gini	.101491	0.4017	.5584**	0.3912	-0.0038	-0.0193
Cobertura Neta Educación	58.1575	-39.0980	26.4690	0.6254	0.1314	0.6227
Eficiencia territorial	1.1758	0.2839	.4947	.5335**	-.0029*	0.0042
Capacidad administrativa	0.1396	0.0231	0.1611	-0.0034	-0.0002	0.0101
Eficiencia policial	-31.9499**	-6.1724*	-21.2296**	-8.9213**	-0.0105	-0.1088
GAI	0.0758	.2120**	-0.1888	-0.1068	.0022*	.0135*
Hurto a personas (rz)	.3319**					
Hurto de Vehículos (rz)		.5477***				
Hurto a residencias(rz)			.2457**			
Hurto a comercios (rz)				.3235***		
Delitos a entidades financieras(rz)					-0.0117	
Piratería terrestre(rz)						.0624**
Constante	567.1352	680.0962*	745.174	1095.83**	-13.336**	-2.27511
N	160	160	160	160	160	160
r2_b	0.0131	0.0707	0.0452	0.0351	0.0251	0.0002
r2_w	0.4924	0.4271	0.4890	0.4579	0.1738	0.1121
r2_o	0.0371	0.0486	0.0614	0.0018	0.0030	0.0283

Fuente: Elaboración propia, (2015).

Como los modelos con dimensiones institucionales y económicas mantienen la misma forma de las ecuaciones previas se mantuvo la presencia de los rezagos para las variables dependientes. Allí se encontró que mantienen su significancia, y lo que es más, los resultados de bondad de ajuste mejoran sensiblemente respecto al caso previo.

**Tabla 12. Determinantes del delito por variables demográficas, económicas e institucionales 2/2**

Variable	Secuestros	Homicidios	Lesiones comunes	Delitos familia	Delitos sexuales
<b>Masculinidad</b>	-4.4091**	17.8170	32.8888**	6.8608	7.6967*
<b>Tasa juventud</b>	-27.9925	-50.1791	15.7365	1101.0040	25.1246
<b>PIB per cápita</b>	-.1445**	-0.1245	0.2446	-0.4728	-0.1348
<b>Ing. Corrientes</b>	-.000016*	0.0070	0.0002	0.0001	0.0000
<b>Ing. Tributarios</b>	-.00002786*	0.0000	-0.0002	-0.0001	0.0000
<b>Pobreza</b>	-.15342518**	-0.0906	0.6567	0.3414	0.2255
<b>Gini</b>	0.0644	.296481*	0.9840	-0.9805	0.0532
<b>Cobertura Neta Educación</b>	-1.2141	-34.922	4.9266	-53.5390	-6.2218
<b>Eficiencia territorial</b>	0.0084-	-0.0920	1.2838*	0.3666	0.1500
<b>Capacidad administrativa</b>	0.0425-	-0.0214	0.2764	-0.1107	-0.0817
<b>Eficiencia policial</b>	-0.1667-	-13.8495	-46.1853**	-16.9062**	-6.9558**
<b>GAI</b>	.1409**	-0.0956	-0.2135	0.0258	0.0926
<b>Secuestros/(rz)</b>	.4641***				
<b>Homicidios (rz)</b>		.3612**			
<b>Lesiones comunes (rz)</b>			.3649***		
<b>Familia(rz)</b>				.3076**	
<b>Delitos sexuales(rz)</b>					.2396**
<b>Constante</b>	501.60267*	-129.3723	3164.3877**	-841.3620	732.96444*
<b>N</b>	160	160	160	160	160
<b>r<sup>2</sup><sub>b</sub></b>	0.0001	0.1456	0.0034	0.0351	0.0100
<b>r<sup>2</sup><sub>w</sub></b>	0.4056	0.3640	0.4939	0.2327	0.3444
<b>r<sup>2</sup><sub>o</sub></b>	0.0061	0.0131	0.0251	0.0488	0.0184

Fuente: Elaboración propia, (2015).

En los resultados ampliados por condiciones económicas y administrativas los ingresos del departamento, corrientes y tributarios, tienen pocos casos significativos, pero incluirlos aumenta sensiblemente la calidad de los modelos. En particular una actividad económica en expansión, que generaría mayores ingresos disminuye la incidencia de los secuestros y de los hurtos a personas, lo que es consistente con la literatura revisada, entendiendo esto como que se encuentran mayores posibilidades de ingresos legales y por tanto menores incentivos a cometer delitos.

La variable con mejor comportamiento del ámbito institucional como cabría esperar es la efectividad de la policía entendida como el cociente estandarizado de denuncias y capturas. Esta variable tiene significancia y el signo esperado en la mayoría de los

modelos. Además al ser una variable sin unidades y estandarizada por departamento puede considerarse independiente de los errores del modelo. En el caso de la presencia de grupos armados ilegales, su efecto es positivo y significativo sobre los delitos a entidades financieras, piratería terrestre y secuestros. En términos generales, las tablas anteriores permiten señalar que la eficacia policial estandarizada es un buen determinante de una proporción importante de los delitos analizados.

Una vez se aíslan los efectos de las variables independientes exógenas al vector de resultantes se puede pasar a introducir las variables objetivo de este documento a saber los instrumentos de inversión FONSET Y FONSECON (ver Tabla 13 y Tabla 14).

**Tabla 13. Determinantes del delito por variables demográficas, económicas, institucionales y objetivos 1/2**

Variable	Hurto a personas	Hurto de vehículos	Hurto a residencias	Hurto a comercios	Delitos a E. financieras	Piratería terrestre
<b>FONSET</b>	-0.0006	-0.0003	-.0018***	-.00059857*	-0.0037	0.0076
<b>FONSECON<sub>t-1</sub></b>	0.0005	0.0004	0.0003	0.0005	-0.0023	0.0088
<b>Masculinidad</b>	-77.7502	-4.963187	-11.1068	-10.8733**	.0955**	-0.0911
<b>Tasa juventud</b>	-11.231.009	-54.468381	1285.3451*	-24.9990	13.234643	34.855658
<b>PIB per cápita</b>	0.3293	-0.1634	-0.1308	-0.0542	-0.0032	0.0289
<b>Pobreza</b>	0.1216	-0.0490	-0.1432	-0.1865	0.0025	0.0185
<b>Gini</b>	11.498.217	0.2942	0.4305	0.3535	-0.0039	-0.0205
<b>Cobertura Neta Educación</b>	30.09747	3.62494	42.784675	-4.62905	0.2088	0.9263
<b>Eficiencia territorial</b>	1.3398**	.3486*	.6101162**	.6240**	-0.0023	0.0052
<b>Capacidad administrativa</b>	-0.0205	0.0133	0.0462-	-0.0892	-0.0003	0.0107
<b>Otros gastos seguridad</b>	-0.1169	0.4212	-0.1591	0.0286	-0.0007	-0.0142
<b>Eficiencia Policial</b>	-31.5347**	-6.5136*	-21.3910**	-9.1401**	-0.0130	-0.1298
<b>GAI</b>	0.0637	.1520	-0.0888	-0.0068	.0002	.0035
<b>hurto a personas (rz)</b>	.3774**					
<b>Hurto de vehículos (rz)</b>		.57500***				
<b>Hurto a residencias(rz)</b>			.2411**			
<b>Hurto a comercios (rz)</b>				.3387***		
<b>Delitos a entidades financieras(rz)</b>					-0.00315	
<b>Piratería terrestre(rz)</b>						.0870***
<b>Constante</b>	928.511	491.64869	812.650	1122.452**	-12.152641**	.6000540
<b>N</b>	160	160	160	160	160	160
<b>r2_b</b>	0.0061	0.06720	0.0596	0.0473	0.02335	0.02018
<b>r2_w</b>	0.4112	0.42823	0.4998	0.3986	0.15229	0.10637
<b>r2_o</b>	0.0536	0.08507	0.0772	0.0021	0.00291	0.02220

Fuente: Elaboración propia, (2015).

**Tabla 14. Determinantes del delito por variables demográficas, económicas, institucionales y objetivos 2/2**

Variable	Secuestros	Homicidios	Lesiones comunes	Delitos Familia	Delitos sexuales
FONSET	0.0002	-0.0001	-.0024*	-0.021384**	-0.0002
FONSECON <sub>t-1</sub>	.000357**	-0.0003	0.0022	0.0008	.00060**
Masculinidad	-3.6577**	18.6459	-28.420294	0.9798	-72.6165
Tasa juventud	-273.184	1.817.813	-520.43352	1770.6154	22.6349
PIB per cápita	-.1418***	-.16058557*	0.0643	-0.7464	-0.1366
Pobreza	-.14335191**	-0.1136	0.5338	0.3418	0.2404
Gini	0.0277	.3207234*	0.7930	-1.1911	0.0018
Cobertura Neta Educación	-13.2241	-35.79257	33.3132	-3.63040	-6.05752
Eficiencia territorial	0.0247	-0.1123	1.6118**	0.5365	.2106*
Capacidad administrativa	0.0402	-0.0125	0.0746	-0.1442	-0.1040
Otros gastos seguridad	0.0570	-10.9648	0.9031	1.0990**	-0.0060
Eficiencia Policial	-0.4836	-0.1123	-47.2357**	-17.410722*	-7.3759**
GAI	.1409	-0.0950	-0.1235	0.0258	0.0926
Secuestros/(rz)	.5653361***				
Homicidios(rz)		.3741**			
Lesiones comunes (rz)			.3594***		
Delitos Familia(rz)				.2903**	
Delitos sexuales(rz)					.2332**
Constante	427.78713*	-1522598	2867.986	-129.702	694.263
N	160	160	160	160	160
r <sup>2</sup> <sub>b</sub>	0.00050	0.1574	0.00356	0.0531	0.0101
r <sup>2</sup> <sub>w</sub>	0.38286	0.3704	0.47913	0.2589	0.3500
r <sup>2</sup> <sub>o</sub>	0.00866	0.0213	0.03302	0.0506	0.0229

Fuente: Elaboración propia, (2015).

Es notable que la introducción de los instrumentos analizados impacte la significancia de las demás variables de manera significativa cuando se compara con los modelos anteriores e indica nuevamente la manera compleja como las acciones del Estado se relacionan con las dinámicas sociales, económicas y demográficas. Persiste el efecto negativo y significativo del PIB per cápita sobre el secuestro, el cual es uno de los resultados más robusto. Este mismo efecto se evidencia en el caso de los homicidios. Esto significa la importancia de una sociedad que provea oportunidades de ingreso legal.

También persisten los efectos positivos y significativos del Gini sobre los homicidios, lo que significa que las manifestaciones más violentas de falta de convivencia ciudadana se ven influenciadas por los niveles de desigualdad. Es importante señalar que al analizar el grupo de modelos, no hay una tendencia clara del efecto de la pobreza y tasa juvenil sobre la seguridad y convivencia ciudadana. De otra parte, a nivel institucional, se mantienen los efectos de la eficiencia policial.

Nótese que en las dos tablas anteriores se encuentran efectos mixtos de los impuestos. Mientras que el FONSET ofrece resultados según lo esperado, es decir, negativos y

significativos en los delitos asociados al hurto al comercio, a las residencias, las lesiones personales y delitos contra la familia, el FONSECON se comporta en sentido contrario. Esto puede sugerir que el rezago de la variable no sirvió para la corrección de una posible endogeneidad.

Para dar cuenta de manera apropiada del efecto de los instrumentos analizados, es indispensable incluir la variable de ejecución de los mismos, que mayoritariamente corresponde a la acción de la Policía Nacional. Al hacerlo se presenta un problema claro de simultaneidad entre el nivel de los delitos y el número de policías, que es una relación ampliamente discutida en la literatura que se presentó en el capítulo 3. Un excelente resumen de los modelos que pueden usarse para abordar esta situación se encuentra en Kovandzic y Worrall. Los autores discuten los resultados de más de 60 artículos académicos y experimentos diseñados para aislar el efecto endógeno y determinar cómo impacta el aumento del pie de fuerza a la seguridad (Kovandzic & Worrall, 2010).

En ese trabajo se separan las estimaciones de corto y largo plazo, siendo estas últimas las más precisas. El trabajo más conocido en esta línea es el de Levitt quien utiliza los ciclos electorales, que son independientes en general del nivel de delitos pero que se ven acompañados frecuentemente de aumentos en el pie de fuerza como instrumento para la superación de la endogeneidad (Levitt, 1997). Para las estimaciones de corto plazo Kovandzic y Worrall señalan que es posible considerar algunos impuestos como un instrumento razonable ya que estos financian la fuerza pública y pueden no ser afectados, si se seleccionan adecuadamente, por la varianza de los delitos en corto plazo (Kovandzic & Worrall, 2010).

Por esa razón para este trabajo se hicieron varias pruebas con los diversos instrumentos de ingreso departamental que están disponibles en el periodo de referencia y se determinó que los ingresos tributarios prediales y los ingresos por transferencias no nacionales son instrumentos aceptables del nivel de Policía. Esto se justifica dado que su origen se ve afectado por otras variables y su finalidad es financiar la operación de la administración local, aspecto que incluye el número de policías y su dotación. En la Tabla 15 se evidencia cómo el número de policías instrumentado tiene el efecto esperado y reduce los niveles de delitos sexuales y las lesiones personales, no obstante no se verifica el efecto sobre delitos como homicidios y hurtos.

Este resultado acompañado de los coeficientes del FONSET y FONSECON, que pierden su significancia al incluirse el número de policías, indica que ambos instrumentos actúan a través de la fuerza pública y la institucionalidad. En otras palabras, el valor que afecta los indicadores de resultado no es el gasto por una fuente específica (FONSET) sino más bien el que se transfiera directa o indirectamente al número de oficiales de policía. No obstante, el efecto de la presencia policial no es generalizado, aunque si afecta significativamente a reducir las lesiones comunes y los delitos sexuales.

Para medir la certeza de las últimas conclusiones, que se ven influenciadas por la calidad de los datos, la dimensión temporal y otros inobservables, se realizó un ejercicio de

clasificación para determinar qué departamentos tienen delitos por encima de la media en cada año. Esto fue usado para determinar cómo cambia el riesgo a medida que se introducen los instrumentos analizados aquí. Lo anterior se presenta en el siguiente numeral.

Tabla 15. Determinantes ampliados con variables instrumentales de presencia policial

Variable	Hurto a personas	Hurto de vehículos	Hurto a residencias	Hurto a comercios	Delitos a E. financieras	Piratería terrestre	Secuestros	Homicidios	Lesiones comunes	Delitos Familia	Delitos sexuales
FONSET	-0.0012	0.0001	-0.0004	0.0000	0.0000	0.0000	-0.0001	-0.0005	-0.0035	-0.0064	-0.0010
FONSECON <sub>t-1</sub>	0.0005	-0.0003	0.0005	0.0002	-0.0016	0.0000	-0.0002	0.0003	0.0002	-0.0003	-0.0001
Policías per cápita	-6.6826	65.0111	-34.025.5	-21.2904	68.4947	29.1678	37.3180	11.9942	-13.467803*	-16.0689	-44.6993*
Masculinidad	0.2577	0.2842	0.0623	0.1729	-0.0099	0.0263	.1343**	-0.3455	0.8451	2.4911	0.3234
Tasa juventud	-44.4421	-45.8830	50.9190	87.1606	0.2738	-36.9551	9.9240	39.0155	392.3686*	248.6466	24.3953
PIB per cápita	-0.3633	-0.1257	-0.0186	0.0542	0.0025	-0.2366**	-.13319**	0.0691	-1.2218*	-0.8035	-0.1651
Pobreza	-13.586.605	-0.1679	-0.5003	-0.8067	0.0211	0.0156	0.0681	0.2963	-3.4190233*	-5.82359*	-1.53782**
Gini	21.6071	-0.5586	12.8509	15.4360	-0.0555	0.0217	-0.1179	-17.196.98	39.0503	11.9594	27.9841
Cobertura Neta Educación	-38.5838*	-14.3543	-23.7011*	-1.6391	0.4181	-0.0545	4.644**	0.6552	-55.2597	-33.5907	-16.2987
Eficiencia territorial	-0.2907	0.0269	-0.0043	-0.0550	0.0022	0.0015	.05293*	0.0605	-0.2839	-0.3124	-0.1984
Capacidad administrativa	-0.0269	0.0159	-0.0140	-0.0217	0.0002	0.0021	-0.0107	-0.0505	0.0392	0.0342	0.0583
Eficiencia Policial	-25.2211	-0.7704	-21.3879	-23.6555	-0.0253	-0.0390	.67244**	-0.7885	-0.6154	1.9256	10.0683
Otros gastos seguridad	-0.0368	-0.2637	-0.0336	-0.2288	-0.0111	0.0154	.13332**	-0.0753	-0.0528	0.5080	0.0318
GAI	-0.0234	-.0046	0.0085	0.0120	-0.0127	-0.0291	-.0942	-0.0400	0.0345	0.0003	-0.0145
Constante	-0.2907	-91.1595	11.0005	-12.1967	0.4187	-18.4115	-2210***	24.2580	-83.2609	-236.4230	-12.3021
N	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160
r2_b		0.2578	0.3381	0.3387		0.4511	0.7870	0.1419	0.4967	0.1964	0.0063
r2_w	0.0096	0.0064	0.0297	0.0275	0.0053	0.0140	0.0002	0.0131	0.0001	0.0038	0.0010
r2_o	0.0126	0.0003	0.0428	0.0417	0.0070	0.0017	0.0140	0.0061	0.0043	0.0001	0.0002

Fuente: Elaboración propia, (2015).

## 4.2.2 Modelos probabilísticos

Los modelos de tipo probabilístico, siendo el probit y el logit las especificaciones más conocidas, son extensiones para el análisis de datos binarios o categóricos que buscan superar las limitaciones reconocidas en la literatura del modelo de probabilidad lineal. En particular, se tiene que este modelo requiere condiciones muy específicas para garantizar que los estimadores resultantes, que usualmente se leen como probabilidades o ratios de probabilidad estén dentro del intervalo  $[0, 1]$ .

El uso de estas herramientas para analizar el delito es menos extenso que el de los datos en panel. No obstante, se pueden encontrar estudios relevantes para Colombia como los de Ribero y Sánchez quienes analizan con esta herramienta los factores de riesgo asociados a la violencia doméstica (Ribero & Sánchez, 2004). También se destaca el trabajo de Díaz, Formisano y Sánchez, los cuales estiman los efectos del conflicto armado en otros indicadores de criminalidad y se apoya también en análisis espacial (Díaz, Formisano, & Sánchez, 2003).

En la literatura internacional los estudios que más utilizan este tipo de variables buscan explicar el efecto de diferencias demográficas como por ejemplo la raza de los criminales o su género asociado a la probabilidad de cometer un tipo determinado de delito. Kalb y Williams hacen una revisión extensa de literatura asociada al efecto de ambas variables para los arrestos juveniles de Estados Unidos (Kalb & Williams, 2003).

En el presente caso de análisis primero se estimó un modelo probit longitudinal. Este se caracteriza por ser una estructura de datos en panel con variable dependiente binaria, que incluye las variables demográficas, sociales, económicas y las institucionales distintas al objetivo y a su canal de transmisión, es decir el número de policías. En segunda instancia se incluyeron, tanto los instrumentos de política como el número de policías, aprovechando la estructura diferencial de los errores dentro de los modelos probit que se caracterizan:

$$\Pr(y_{it} = 1 | x_{it}, c_i) = E(y_{it} | x_{it}, c_i, \beta) \quad \text{Ecuación 5}$$

Que arroja como resultado una estimación

$$\Pr(y_{it} = 1 | x_{it}, c_i) = x_{it} \beta + c_i \quad \text{Ecuación 6}$$

$$\Pr(y_{it} = 0 | x_{it}, c_i) = 1 - (x_{it} \beta + c_i) \quad \text{Ecuación 7}$$

Que se puede obtener de manera sencilla por regresión lineal.

Tabla 16. Modelo probabilístico de incidencia superior a la media sin variables objetivo

Variable	Delitos sexuales	Hurto a comercios	Homicidios	hurto a personas	Hurto a residencias	Hurto de Vehículos	Lesiones comunes	Piratería terrestre	Secuestros	Delitos a E. financieras	Delitos Familia
Masculinidad	.6385*	0.2105	1.0602**	0.5864	0.5225	.4991*	0.7650	0.2051	0.0146	0.0178	0.1034
Tasa juventud	-6.3147	17.5556	-1.9067	231.9198*	-68.5822	-34.9358	3.9465	34.2871	-65.6914	14.0851	-42.2590
PIB per cápita	-0.0695	0.0093	0.0823	-0.0055	-.1551**	-0.0080	-.0796*	0.0531	-0.0001	0.0174	-0.0084
Ing. Corrientes	0.0001	0.0000	-.00005*	.00003*	.00029*	0.0000	-0.0074	-0.0030	0.0026	-0.0003	0.0000
Ing. Tributarios	0.0024	0.0000	.00008*	-.00004*	-.00003*	0.0000	0.0000	0.0037	-0.0028	-0.0009	0.0000
Pobreza	-0.0240	0.0139	-0.1878	.1201*	0.0094	0.0195	-0.0230	-0.0203	-0.0414	-0.0222	-0.0321
Gini	-.1586*	-0.0472	-.2499*	-.2134*	0.0054	-0.0268	-0.0172	-0.0146	.0830**	0.0054	-0.0017
Cobertura Neta Educación	24.8228	-56.8526	53.5371***	0.1373	-63.1233	-23.9290	-0.5421	-30.2377	0.2886	-0.8898	-2.2571
Eficiencia	-0.0258	-0.0392	-.2541**	-0.0218	0.0661	0.0104	-0.0260	0.0327	0.0273	-0.0244	-.0639**
Administración	0.0164	0.0017	-0.0329	0.0274	-0.0155	-0.0110	0.0063	-.0754**	-.0348**	0.0040	0.0003
Eficiencia Policial	4.083**	1.9008**	-0.8005	2.4096**	9.5612**	3.4718**	10.5810**	15.9101	0.3701	0.3322	1.70898**
GAI	-0.0256	0.0110	-1.0400**	-0.0432	0.0095	-.0460*	0.0345	-0.0333	-.0429**	-0.0137	0.0103
Constante	2.4601811**	2.0982648**	4.2251744***	2.8075115**	2.4558926**	1.616005**	2.9901685***	1.7329316**	0.2000	-0.6539	1.78911**
N	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160	160
chi2	10.3484	12.1149	36.0339	12.6682	11.0682	12.0948	13.8873	89.2021	16.9177	17.0391	15.6492

Fuente: Elaboración propia, (2015).

Tabla 17. Modelo probabilístico de incidencia superior a la media con variables objetivo y presencia policial

Variable	Delitos sexuales	Hurto a comercios	Homicidios	hurto a personas	Hurto a residencias	Hurto de Vehículos	Lesiones comunes	Piratería terrestre	Secuestros	Delitos a E. financieras	Delitos Familia
<b>FONSET</b>	0.000	0.000	0.136	0.000	0.000	0.000	0.000	0.009	0.000	0.000	0.000
<b>FONSECON<sub>t-1</sub></b>	0.011	-0.002	0.104	0.068	0.051	0.065	0.025	0.011	-0.030	-0.019	0.000
<b>Policías per cápita</b>	337.487	-665.658	1176.737	-140.264	-606.422	394.177	-65.761	1359.0392*	209.990	582.52378**	1847.3771**
<b>Masculinidad</b>	0.662	0.203	0.539	0.524	0.584	0.569	0.665	0.095	0.014	-0.005	1.000
<b>Tasa juventud</b>	-68.720	25.234	-219.65531*	234.17249**	-75.031	-37.384	39.405	30.701	-7.450	17.959	-23.111**
<b>PIB per cápita</b>	-0.072	0.017	0.137	-0.019	-.159592**	-0.024	-.0863993*	0.055	0.004	0.019	0.000
<b>Ing. Corrientes</b>	0.0013	.000021*	-.0000868*	.00003769*	.00002886*	0.000	-0.006	0.000	0.003	0.001	0.000
<b>Ing. Tributarios</b>	0.000	-.000026*	.00011479*	-.0000464*	-.00003606*	0.000	0.009	0.003	-0.004	-0.003	0.000
<b>Pobreza</b>	-0.019	0.011	-0.250	.12496162*	-0.003	0.030	-0.023	-0.005	-0.039	-0.017	0.000
<b>Gini</b>	-.1555*	-0.052	-0.184	-0.217	0.004	-0.034	-0.018	-0.023	.08439359**	0.003	0.000
<b>Cobertura Neta Educación</b>	2.8196	-7.062	53.7876**	-0.074	-7.171	-21.993	-0.684	-35.507	0.502	-0.262	2.000
<b>Eficiencia territorial</b>	-0.015	-0.065	-.337153**	-0.020	0.052	0.026	-0.022	0.027	0.031	-0.018	0.000
<b>Capacidad administrativa</b>	0.018	0.001	0.042	0.027	-0.018	-0.012	0.005	-.082776**	-.03299**	0.006	0.000
<b>Eficiencia Policial</b>	4.4613**	1.7176**	-0.436	2.4132756**	9.4610164**	3.972317**	9.5421518**	17339125.000	0.431	0.459	5.085222**
<b>GAI</b>	-0.027	0.016	-1.51835**	-0.043	0.011	-.04937535*	0.036	-0.028	-.043058**	-0.013	0.000
<b>Constante</b>	2.5706**	2.2552**	4.356936***	2.768573***	2.4195332**	1.8592948*	2.7170909**	1.4735979*	0.036	-0.795	3.65460**
<b>N</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	<b>160</b>	<b>160</b>
<b>chi<sup>2</sup></b>	9.4738	1.3091	37.6725	1.3433	11.0523	9.5189	12.2789	10.0418	1.8603	159.1982	21.7196

Fuente: Elaboración propia, (2015).

Las Tabla 16 y Tabla 17 permiten concluir que variables como la pobreza y la inequidad, aunque explican el nivel de los delitos, no son los principales determinantes. Por otro lado, se valida el rol de las variables económicas como el PIB per cápita, que se revela uno de los instrumentos principales para explicar y combatir la criminalidad. Otras variables de esta categoría tienen efectos mixtos como los recaudos tributarios y los ingresos corrientes que cambian de signo según el delito analizado. Las variables demográficas presentan efectos mixtos, mientras que las de carácter institucional son negativas y significativas, lo que indica que un municipio con buen manejo político y económico tiene una probabilidad menor de ser un foco de criminalidad.

Los instrumentos de interés principal, a saber FONSET y FONSECON, acompañado por la policía como canal de transmisión no tienen ningún efecto observable. Esto indica que estos impuestos por si mismos son incapaces de inducir una transición de alta a baja criminalidad. Caso contrario con el número de policías que al ser una variable endógena tiene una relación creciente con los delitos en función de la asignación del pie de fuerza a los lugares más críticos. Esta última conclusión valida la necesidad de utilizar variables instrumentales como en la sección anterior y sostiene los resultados que se extraen de la misma.



## 5. Conclusiones y recomendaciones

### 5.1 Conclusiones

El análisis teórico y la evolución socio-histórica, permitió establecer cómo el concepto primigenio de seguridad fue desarrollándose a lo largo de los siglos derivando en el concepto de seguridad ciudadana y convivencia ciudadana. Es importante destacar que la mayoría de los estudios cuantitativos al respecto, no parte de manera explícita de una definición para su desarrollo.

La revisión de la literatura, sobre las dimensiones del delito, permite observar de manera amplia y suficiente los factores que determinan la seguridad y la convivencia así como los canales de transmisión. Dentro de los hallazgos relevantes se encuentra que la variable resultado usada con más frecuencia es homicidios, seguido de los delitos a la propiedad que corresponde principalmente a hurtos y robos.

En cuanto a las variables de resultado, el factor más usado en la literatura revisada corresponde a ingresos legítimos de la dimensión económica (empleo/desempleo), la cual es consistente en la literatura. El segundo más utilizado, corresponde a la dimensión demográfica y son las características individuales (porcentaje de hombres, y población). La educación es el factor más importante en la dimensión social y en el caso de la dimensión institucional la presencia es la variable más usada (presencia policial) y una de las más consistentes.

El ejercicio planteado para el caso colombiano en este documento, mostró resultados consistentes con la literatura con respecto a las variables que inciden sobre los niveles de delito respecto al PIB per cápita, eficiencia policial y presencia policial. Asimismo, el uso de variables asociadas al desempeño fiscal de los departamentos muestra que no es predictor del nivel de delitos. Esto quiere decir, que para construir estatalidad en materia de seguridad, es importante, generar ambientes que brinden posibilidades de ingresos legales, y tener un cuerpo policial masivo y eficiente.

De otra parte, es importante señalar que al analizar el grupo de modelos, no hay una tendencia clara del efecto de la pobreza y tasa juvenil, sobre la seguridad y convivencia ciudadana. Por otro lado, persisten los efectos positivos y significativos del Gini sobre los homicidios, lo que significa que las manifestaciones más violentas de falta de convivencia ciudadana se ven influenciadas por los niveles de desigualdad.

Los instrumentos de medición cuantitativos mostraron que el gasto del FONSET mejora la seguridad ciudadana, específicamente la protección de bienes jurídicos como el patrimonio económico, en lo que corresponde al hurto a comercio y residencias. Adicionalmente, mejora la convivencia ciudadana, en cuanto reduce la solución de conflictos que causan lesiones personales y delitos contra la familia. Por el contrario, no se observaron efectos del gasto del FONSECON en la seguridad y convivencia ciudadana. Esto podría deberse a la falta de claridad sobre los criterios de asignación de recursos y a la falta de control sobre sus ingresos y gastos.

Uno de los elementos a destacar es que los efectos del gasto del FONSET desaparecen ante la inclusión de la presencia de la Policía Nacional, lo cual indica que uno de los canales de transmisión del FONSET es la presencia policial. Esto le da fuerza a la hipótesis que el fondo apalanca, principalmente policías, dejando en segundo lugar las estrategias de prevención social y situacional del delito, y de cultura ciudadana como móvil de la convivencia ciudadana. Ahora, si el FONSET apalanca policías, una hipótesis plausible es que dicha situación se da ya que la dotación y movilidad de la Policía Nacional no están totalmente aseguradas por el Gobierno nacional.

De otro lado, no hubo indicios que corroboraran la hipótesis sobre los efectos del conflicto armado como limitante de los efectos del gasto en seguridad y convivencia ciudadana. De otra parte, en este contexto es importante destacar que gran parte de los municipios del país no gastan la totalidad del fondo en lo ordenado por la ley, lo cual es un factor que mitiga sus efectos sobre las variables de resultado.

## **5.2 Recomendaciones**

Se recomienda al Ministerio del Interior y al DNP evaluar el funcionamiento del FONSECON, respecto a su nivel de recaudo y el monto gastado en lo ordenado por ley, las líneas de inversión y los mecanismos de asignación de recursos a las entidades territoriales.

Se recomienda que el FONSECON financie parte de la construcción de Estado en materia de seguridad y convivencia ciudadana, de cara a un eventual escenario de posacuerdo con las FARC y el ELN.

En cualquier escenario, se recomienda al Ministerio de Hacienda generar información sobre el recaudo del FONSECON. Se recomienda al Gobierno nacional que la distribución del fondo sea una decisión que implique entidades adicionales al Ministerio del Interior. Se recomienda que los criterios de asignación de recursos estén en función de los niveles de seguridad y convivencia ciudadana.

Se recomienda que el Gobierno nacional analice los recursos destinados a dotación y movilidad de la Policía Nacional, con el fin de hacer sostenible su servicio. Adicionalmente, esto permitirá reducir los costos de negociación entre los entes territoriales y la Policía Nacional respecto al FONSET. De esta forma, se podría mejorar el gasto en inteligencia policial y en la generación de comportamiento prosociales vía prevención del delito y cultura ciudadana.

Se recomienda al Ministerio del Interior y al DNP, diseñar y aplicar una evaluación de procesos, y un análisis acucioso del esquema institucional actual de los fondos cuenta FONSET. Entre otros elementos, debe analizar a qué se deben las diferencias entre los ingresos del fondo y el total de gastos.

Se recomienda fortalecer el análisis del modelo para el FONSET, con información sobre el número de fiscales, como posible canal de transmisión. Esto, dado que la Fiscalía General de la Nación hace parte de los Comité de Orden Público y dentro de las líneas de inversión del FONSET está el fortalecimiento de las redes de inteligencia.

## Glosario<sup>22</sup>

**Bien público:** Son aquellos bienes y servicios de acceso universal, que se caracterizan por ser no rivales y no excluyentes.

**Capacidad administrativa territorial:** Mide la disponibilidad de recursos humanos, tecnológicos, adopción de acciones, métodos, procedimientos y mecanismos de prevención, control y evaluación, para el mejoramiento continuo de la gestión en la entidad territorial.

**Capturas:** Registro de la aprehensión física de una persona asociada a una actividad delictiva que sea sorprendida en flagrancia o por su vinculación a una investigación penal o por una orden judicial en su contra.

**Ciclo económico:** Comportamiento recurrente de la economía caracterizado por períodos de depresión, crisis, recuperación y auge de la actividad económica.

**Coefficiente de Gini:** Medida de desigualdad de la distribución del ingreso, que adopta valores entre 0 y 1.

**Crecimiento económico:** Cambio cuantitativo o expansión de la economía de un país, medido como el aumento porcentual del PIB.

**Crimen:** Falta al derecho común o político castigada con una pena criminal que implique la reclusión.

**Crimen organizado:** Grupo mayor o igual a 3 personas, que ha existido en un periodo de tiempo y organizado de manera premeditada para delinquir en delitos que tengan como castigos 4 años o más de encarcelamiento.

**Convivencia ciudadana:** Comprende la relación funcional entre individuos y colectividades, basados en la afirmación de reglas convenidas y legitimadas por todos en virtud de contextos legales, morales y culturales así como por la internalización de una

---

<sup>22</sup> Las definiciones asociadas a tipos de delito corresponden a la Ley 599 de 2000 Código penal colombiano

noción de tolerancia sustentada como adaptación en la diferencia. Esto se traduce en ausencia de faltas o contravenciones y un trámite de conflictos de manera pacífica.

**Delito:** Infracción a las normas del Estado que protegen la seguridad de los ciudadanos, como efecto de actos dolosos o culposos, moralmente imputables y políticamente dañinos.

**Delitos contra la integridad:** Delitos que afectan a las personas física, moral o psicológicamente.

**Delitos contra la propiedad:** Acciones delictivas que implican la sustracción de un bien para la obtención de beneficios propios o de terceros.

**Delitos contra la salud pública:** Vulneración de la salud individual, colectiva o comunitaria afectando las condiciones de bienestar y calidad de vida.

**Delitos sexuales:** Se refiere a los delitos que atentan contra la integridad física, moral y psicológica de las personas ocasionados con actos sexuales no consentidos así como de explotación sexual.

**Deberes:** Obligación del ser humano del respeto y cumplimiento de lo establecido en la ley o por una autoridad competente.

**Derechos:** Facultad del ser humano para hacer legítimamente lo que conduce a los fines de su vida. Facultad de hacer o exigir todo aquello que la ley o la autoridad establece en nuestro favor, o que el dueño de una cosa nos permite en ella.

**Desempleo:** Situación de paro forzado en el las personas en edad, capacidad y deseo de trabajar no pueden vincularse a la actividad productiva, por lo cual no se tienen fuentes de ingreso legales.

**Disuasión:** Acción policial de vigilancia activa que se ejerce, previo al uso de la fuerza legítima, cuando ya se ha instalado una situación que afecta la seguridad ciudadana, como el dialogo y la negociación con los involucrados que puede derivar en acciones ilícitas que generen daños mayores.

**Educación:** Instrucción por medio de la acción docente, que se oferta, especialmente a niños y jóvenes, con el objeto de formar competencias laborales.

**Efectos aleatorios:** Los efectos individuales en los que la heterogeneidad inobservable identificada no está correlacionada entre los individuos, es decir, permiten modelar algunas asociaciones entre datos en diferentes puntos del tiempo debido a la existencia de correlación serial en el término de error de los efectos fijos.

**Efectos fijos:** Se refiere a los efectos individuales invariantes en el tiempo para cada unidad transversal.

**Eficiencia policial:** Se refiere a la capacidad de la policía para atender e investigar actos delictivos, y la captura de los responsables.

**Eficiencia total territorial:** Medida de desempeño de la gestión permite evaluar la capacidad de un municipio para lograr una relación óptima (eficiencia relativa) entre los insumos y los productos obtenidos (bienes y servicios a su cargo), en comparación con los demás municipios.

**Estado:** Comunidad humana que, dentro de un territorio determinado, reclama para sí el monopolio de la violencia física legítima.

**Gestión territorial:** Resume la capacidad administrativa y financiera de un municipio para materializar las acciones contenidas en cada uno de los instrumentos de planificación que diseña. Se obtiene como el promedio del índice de capacidad administrativa y el indicador de desempeño fiscal.

**Homicidio:** Se refiere a la muerte causada por otra persona, con excepción de las muertes por accidentes de tránsito.

**Hurto:** Acción de arrebatarle a otro una cosa mueble, para la obtención de beneficios para sí o para terceros.

**Hurto a personas:** Modalidad de hurto donde el victimario utiliza diferentes medios con el fin de apoderarse de los elementos de valor que lleva consigo una persona.

**Hurto a comercio:** Modalidad de hurto a empresas y/o establecimientos de carácter comercial o industrial con el objeto de obtener beneficios asociados a los activos o de su actividad económico principal.

**Hurto a residencias:** Modalidad de hurto de los elementos existentes en inmuebles de carácter residencial.

**Hurto a vehículos:** Corresponde a la sumatoria de los hurtos a automotores o motocicletas, es decir, despojar a una persona de un automotor y/o motocicleta, mediante diferentes tipos de modalidades, para su posterior comercialización ya sea en su totalidad o autopartes.

**Hurto a entidades financieras:** Son todas aquellas acciones delictivas que incluyen: penetración o permanencia ilegal y violando o superando seguridades electrónicas o de otro tipo, para el hurto de dinero y bienes valores de una entidad financiera.

**Indicador de desempeño fiscal:** Es un indicador sintético que reúne seis indicadores de gestión financiera y que permite medir el resultado fiscal global en un año. Se obtiene de la clasificación de cuentas de ejecución presupuestal, cálculo de déficit y monto de

financiación, clasificación por destinación de los ingresos y gastos (Recurrentes/ Inversión).

**Ingresos legítimos:** Incremento en el patrimonio neto de los individuos que proviene de actividades legales.

**Ingresos territoriales corrientes:** Constituidos por los Ingresos Tributarios y No Tributarios (tasas, contribuciones y multas) del nivel territorial.

**Ingresos territoriales tributarios:** Se refiere a ingresos obtenidos por impuestos directos e indirectos en el nivel territorial.

**Ingresos territoriales por transferencias:** Conformados por los ingresos que se obtienen desde el nivel central.

**Lesiones personales:** Se refiere a los daños o lesiones ocasionados a otra persona, que no derivan en homicidio, con la excepción de las ocasionadas en accidentes de tránsito.

**Libertades:** En los sistemas democráticos, derecho de valor superior que asegura la libre determinación de las personas.

**MCO:** Es un método de estimación de parámetros, tal que la suma los errores al cuadrado sea mínima.

**Mínimos cuadrados en dos etapas:** Es un método de estimación que aísla las variables no correlacionadas con el error en la primera regresión ( $\hat{x}$  sobre Z) y los resultados obtenidos son incluidos en la regresión sobre la variable de interés (Y sobre  $\hat{x}$ ).

**Modelo probit:** Es un modelo de respuesta binaria, en el que se asume que para que la variable dependiente sea 1, una variable no observada (latente) debe superar un umbral determinado.

**Piratería terrestre:** Actividad delictiva encaminada al hurto de mercancía o bienes transportados en vehículos de carga o pasajeros, mediante la utilización de diferentes modalidades y que se realiza, ya sea durante el desplazamiento o cuando se encuentran estacionados en algún lugar (de origen o de destino). Los hechos de piratería terrestre pueden ocurrir en lugares urbanos o rurales.

**Pobreza:** Corresponde a aquella situación en la que los ingresos son insuficientes para adquirir los bienes y los servicios que se requiere para satisfacer las necesidades y presente carencia en al menos uno de los siguientes seis indicadores: rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación.

**Producto interno bruto:** Indicador de la actividad económica en el interior del país en un período de tiempo determinado.

**Salud pública:** Es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

**Secuestros:** Situación de retención indebida a una persona para hacer exigencias, especialmente dinero, por su rescate.

**Seguridad ciudadana:** Comprende la protección primordial del Estado de los bienes jurídicos de los individuos y el colectivo social, en el marco de situaciones de riesgo que no violentan la seguridad e integridad del Estado. La acción aseguradora se sustenta en la prevención del delito, la lucha contra la criminalidad y el rescate de la sensación de seguridad, todo en virtud de brindar las garantías consagradas por la Constitución y la ley para el disfrute de los derechos en el marco de una sociedad democrática de derecho.

**Seguridad humana:** Proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos.

**Seguridad pública:** Comprende el ejercicio de la potencia soberana del Estado en el mantenimiento de la integridad nacional respecto de amenazas de naturaleza interna y anti sistémica, así como de amenazas de carácter internacional, preservando el orden territorial, institucional y social.

**Seguridad nacional:** La capacidad continuada de un país para proseguir el desarrollo de su vida interna sin interferencia seria, o amenaza de interferencia de potencias extranjeras.

**Tasa de cobertura de educación:** Relación entre estudiantes matriculados en un nivel educativo que tienen la edad adecuada para cursarlo y el total de la población en el rango de edad apropiado para dicho nivel.

**Test Breusch-Pagan:** Prueba de heterocedasticidad en modelos de regresión lineal, en el que la hipótesis nula implica que la varianza del error es constante frente a la hipótesis alternativa de que la varianza es una función multiplicativa de una o más variables.

**Test Dickey Fuller aumentado:** Prueba de autocorrelación del error, para la detección de raíz unitaria.

**Test de Hausman:** Prueba de la consistencia de los estimadores, es decir, si los errores están correlacionados con los regresores, se emplea en la selección entre efectos aleatorios o efectos fijos. La hipótesis nula es efectos fijos, es decir, no hay correlación, frente a la hipótesis alternativa existencia de efectos aleatorios.

**Variables instrumentales:** Método de estimación que permite obtener estimadores consistentes cuando el estimador de MCO no es consistente. Es una variable que debe satisfacer dos condiciones: no estar correlacionada con el término de error y estar correlacionada con la variable endógena.

**Violencia:** Conducta que produce daño físico, moral, psicológico e incluso la muerte a otro individuo.

**Violencia intrafamiliar:** Acciones de carácter violento ejercidos sobre el cónyuge o los hijos u otros miembros de la familia.

## Bibliografía

- Abizanda, B., Duryea, S., Hoffman, J., & Marmolejo, L. (2012). *Citizen Security: conceptual framework and empirical evidence*. Washington: Inter-American Development Bank.
- Anzola, J. (2013). *Seguridad ciudadana en Colombia*. Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung y Corporación Pensamiento Siglo XXI.
- Araya, J., & Sierra, D. (2002). *Influencia de factores de riesgo social en el origen de conductas delincuenciales: índice de vulnerabilidad social, delictual comunal*. Santiago de Chile: Ministerio del Interior.
- Baratta, A. (1997). Política criminal: entre política de seguridad y política social. En E. Carranza, *Delito y Seguridad de los habitantes* (págs. 1-24). México: Siglo XXI.
- Becker, G. (1968). Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, 169-217.
- Beltrán, I., Barrera, C., & Salcedo, E. (2003). ¿Por qué en Colombia no hay una relación entre crimen y desempleo? *Borradores de Método*, 1-12.
- BID. (1997). *Apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana*. Washington: Autor.
- Billups, S. C., Mocan, H. N., & Overland, J. (2005). A Dynamic Model of Differential Human Capital and Criminal Activity. *Economica*, 655-681.
- Bonilla, A., Conde, R., & Wences, I. (2014). *Cultura de la Legalidad en Iberoamérica: Desafíos y Experiencia*. San José: FLACSO.
- Bourguignon, F., Núñez, J., & Sánchez, F. (2003). What Part of the Income Distribution Matters for Explaining Property Crime? The Case of Colombia. *Documentos CEDE*, 1-22.
- Brauch, H. (2009). De una seguridad hobbesiana hacia un dilema de supervivencia grotiano. En U. Oswald, & H. Brauch, *Reconceptualizar la seguridad en el siglo XXI* (págs. 343-420). Cuernavaca: AFES-Press.

- Bushway, S., Cook, P., & Phillips, M. (2012). The overall effect of the business cycle on crime. *German Economic Review*, 436-446.
- Calderón, G., Magaloni, B., & Robles, G. (2013). Las Consecuencias Económicas de la Violencia del Narcotráfico en México. *Documentos de trabajo del BID*, 1-49.
- Cardona, S., Fandiño, A., Guerrero, R., & Gutiérrez, M. I. (2012). Sistema de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países. *Revista Panamericana de Salud Pública*, 253-259.
- Carmeci, G., & Mauro, L. (2007). A Poverty Trap of Crime and Unemployment. *Review of Development Economics*, 450-462.
- Carpio, M. A. (2014). *El Efecto de la Presencia Policial sobre el Delito en Perú*. Consorcio de Investigación Económica y Social CIES. Lima: Universidad de Piura Campus.
- Castelló, J. (2009). *Guide to Good practices in Citizenship and coexistence in European Neighborhoods*. Pisa: Pisana.
- Cea, M., Ruiz, P., & Matus, J. P. (2006). Determinantes de la criminalidad. Revisión bibliográfica. *Política Criminal*, 1-34.
- CEACS. (2010). *Guía del buen gobierno para la seguridad ciudadana*. Bogotá: Secretaría Distrital de Gobierno.
- CIDH. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington: Autor.
- Cochran, J., & Chamlin, M. (2000). Unemployment, economic theory, and property crime: A note on measurement. *Journal of Quantitative Criminology*, 443-455.
- Corman, H., & Mocan, N. (1996). A time-series analysis of crime and drug use in New York City. *National Bureau of Economic Research*, 1-23.
- Corman, H., & Mocan, N. (2000). A Time-Series Analysis of Crime, Deterrence, and Drug Abuse in New York City. *The American Economic Review*, 584-604.
- Corman, H., & Mocan, N. (2005). Carrots, sticks and broken windows. *Journal of Law and Economics*, 235-266.
- Cornwell, C., & Trumbull, W. (1994). Estimating the economic model of crime with panel data. *The Review of Economics and Statistics*, 360-366.
- Corte Constitucional de Colombia. (1 de 10 de 2015). *Corte Constitucional de Colombia*. Obtenido de Corte Constitucional de Colombia: [http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-571-12.htm#\\_ftn9](http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-571-12.htm#_ftn9)

- Corzo, J., & Mockus, A. (2003). *Cumplir para convivir : factores de convivencia y tipos de jóvenes por su relación con normas y acuerdos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cotte. (2011). Economic Development, Inequality and Poverty: An Analysis of Urban Violence in Colombia. *Oxford Development Studies*, 453-468.
- Cotte, A. (2011). Economic Development, Inequality and Poverty: An Analysis of Urban Violence in Colombia. *Oxford Development Studies*, 39(4), 453-469.
- Cuesta, Ó. (2010). Pedagogía Urbana, convivencia ciudadana y aprendizaje por reglas. *Educación y desarrollo social*, 176-188.
- Dávila, C., & Pardo, A. M. (2015). Análisis del impacto de la mortalidad por homicidios de acuerdo al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas en Colombia. *Gerencia y Políticas de Salud*, 63-77.
- De la Puente, P., & Torres, E. (2000). Seguridad ciudadana y prevención del delito: un análisis crítico de los modelos y estrategias contra la criminalidad. *Estudios Criminológicos y Penitenciarios*, 21-73.
- Departamento Administrativo de Planeación Distrital. (1995). *Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas para Santa fe de Bogotá D.C. 1995-1998*. Bogotá: Autor. Obtenido de Secretaría Distrital de Planeación.
- Díaz, A. M., Formisano, M., & Sánchez, F. (2003). Conflicto, Violencia y Actividad Criminal en Colombia: Un Análisis Espacial. *Documentos CEDE*, 1-60.
- Díaz, A. M., Peláez, A., & Sánchez, A. (2012). Evolución Geográfica del Homicidio en Colombia. *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*, 1-44.
- DNP. (2011). *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: Autor.
- Erhlich, I. (1973). Participation in illegitimate activities: A theoretical and empirical investigation. *Journal of political economy*, 521-565.
- Estévez, E. (1 de 11 de 2015). *Political Database of the Americas*. Obtenido de Political Database of the Americas: <http://pdba.georgetown.edu/Pubsecurity/ch1.pdf>
- Fajnzylber, P., Lederman, D., & Loayza, N. (2002). What causes violent crime? *European Economic Review*, 1323-1357.
- Garza, C., & Nelía, T. (Octubre de 2000). La Cultura de la Legalidad, Antídoto de la Inseguridad. *Este País*, 34-41.
- Gerard, M. (2004). *Bogotá: Anatomía de una Transformación. Políticas de Seguridad Ciudadana 1995-2003*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Giraldo, F. (2008). Prologo. En E. Velásquez, *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y Convivencia de Bogotá* (págs. 15-18). Bogotá: Arfo.
- Gómez, C., Urrego, J., Valderrama, J., & Velásquez, H. (2014). Efecto de los Ingresos Permanentes sobre el Delito: Un Enfoque Espacial y un Caso de Aplicación. *Documentos de trabajo CIEF*, Documentos de trabajo.
- González, C. (2010). *Seguridad Ciudadana. El Modelo Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.
- González, P. (2003). *Seguridad ciudadana*. Guatemala: Ciencias Sociales.
- González, S., López, E., & Yáñez, J. (1994). *Seguridad Pública en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Greene, W. (2002). *Econometric analysis*. New Jersey: Prentice Hall.
- Griffiths, J. (2011). *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano : análisis de los casos de EE.UU. de América, Perú y Chile*. Santiago de Chile: Red Internacional del Libro.
- Grogger, J. (1998). Immigration and Crime among Young Black Men: Evidence from the National Longitudinal Survey of Youth. En F. Bean, & D. Hamermesh, *Help or Hindrance? The Economic Implications of Immigration for African Americans* (págs. 322-341). New York: Russell Sage Foundation.
- Harcourt, B., & Ludwig, J. (2006). Broken windows: New evidence from New York City and a five-city social Experiment. *The University of Chicago Law Review*, 271-320.
- Ilivitzky, M. (2011). Habermas y la Constelación Posnacional. *Estudios Internacionales*, 31-53.
- Imrohorglu, A., Merlo, A., & Rupert, P. (2004). What Accounts for the Decline in Crime? (O. U. Economics Department of the University of Pennsylvania and Institute of Social and Economic Research, Ed.) *International Economic Review*, 45(3), 707-729.
- INSPQ. (2008). *Seguridad y promoción de la seguridad: aspectos conceptuales y operacionales*. Québec: Autor.
- Kalb, G., & Williams, J. (2003). Delinquency and gender. *Applied economics letters*, 425-429.
- Keele, L. (2006). Dynamic Models for Dynamic Theories: The Ins and Outs of Lagged Dependent Variables. *Political Analysis*, 186-205.

- Kelling, G., & Sousa, W. (2001). *Do Police Matter? An Analysis of the Impact of New York City's Police Reforms*. New York: Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute.
- Kovandzic, T., & Worrall, J. (2010). Policy Levels and Crime Rates: An Instrumental Variables Approach. *Social Science Research*, 39, 506-516.
- Lawi Board of Directors. (1 de 11 de 2015). *Encyclopedia of Law*. Obtenido de Encyclopedia of Law: [www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/crimen/crimen.htm](http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/crimen/crimen.htm)
- Levitt, S. (1997). Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime. *American Economic Review*, 270-290.
- Levitt, S. (1998). Why do increased arrest rates appear to reduce crime: Deterrence, incapacita... *Economic Inquiry*, 353-372.
- Levitt, S. (2002). Using Electoral Cycles in Policy Hiring to Estimate the Effects of Police in Crime: Reply. *American Economic Review*, 92(4).
- Levitt, S. (2004). Understanding why crime fell in the 1990s: Four factors that explain the decline and six that do not. *Journal of Economic perspectives*, 163-190.
- Lin, M. (2009). More Police, Less Crime: Evidence from US State Data. *International Review of Law and Economics*, 29(2), 73-80.
- Lin, M.-J. (2008). Does unemployment increase crime? Evidence from US data 1974–2000. *Journal of Human Resources*, 413-436.
- Martínez, H., & Rocha, R. (Agosto de 2003). Pobreza, Crimen y Crecimiento Regional en Colombia. *Archivos de Economía*, 230.
- Mejía, D., Ortega, D., & Ortiz, K. (2014). *Un Análisis de la Criminalidad Urbana en Colombia*. Bogotá D.C.: Versión preliminar.
- Mockus, A. (2003). Cultura Ciudadana y Comunicación. *La Tadeo*, 106-111.
- Molina, O., Núñez, J., Rivera, J., & Villavicencio, X. (2003). Determinantes Socioeconómicos y Demográficos del Crimen en Chile. Evidencia Desde un Panel de Datos de las Regiones Chilenas. *Estudios de Economía*, 55-85.
- Møller, B. (1996). Conceptos sobre seguridad: nuevos riesgos y desafíos. *Desarrollo Económico*, 769-792.
- Munizaga, A. M. (2009). Potencialidades del Enfoque de Factores de Riesgo. Breve Revisión de las Teorías del Delito. *Conceptos*, 1-15.

- Nunley, J. M., Seals, R. A., & Zietz, J. (2011). Demographic Change, Macroeconomic Conditions, and the Murder Rate: The Case of the United States, 1934-2006. *The Journal of Socio-Economics*, 942-948.
- Núñez, J., Rivera, J., & Villavicencio, X. (2004). Crimen y Disuación. Evidencia desde un Modelo de Ecuaciones Simultáneas para las Regiones de Chile. *El Trimestre Económico*, 811-846.
- Obando, N., & Ruiz, C. (2007). *Determinantes Socioeconómicos de la Delincuencia: Una Primera Aproximación al Problema a Nivel Provincial*. Consorcio de Investigación Económico y Social CIES. Lima: CEDEP.
- OEA. (2009). *Key OAS Security Documents*. Washington: Autor.
- ONU. (2000). Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. *Declaración de Viena sobre la Delincuencia y la Justicia: Frente a los Retos del Siglo XXI*. Viena.
- ONU. (2004). *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*. New York: Autor.
- ONU. (2010). *La Relación Droga y Delito en Adolescentes Infractores de Ley*. Washington: Autor.
- Orozco, G. (2005). El Concepto de la Seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 161-180.
- Ospina, J. M. (2008). Presentación. En E. Velásquez, *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y Convivencia de Bogotá* (págs. 11-12). Bogotá: Arfo.
- Pager, D., & Quillian, L. (2001). Black Neighbors, Higher Crime? The Role of Racial Stereotypes in Evaluations of Neighborhood Crime. *American Journal of sociology*, 17-767.
- Pecaut, D. (1997). Presente, Pasado y Futuro de la Violencia. *Análisis Político*, 891-930.
- PNUD. (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano 1994*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. (2014). *Citizen Security with a Human Face: Evidence and Proposals from Latin America*. New York: Production.
- Ramos, J. M. (2005). Seguridad Ciudadana y la Seguridad Ciudadana en México: Hacia un Marco Conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 33-52.
- Ramos, J. M. (2006). *Inseguridad Pública en México: Una Propuesta de Gestión de Política Estratégica en Gobierno Locales*. México: Librero.

- Ramos, V. (2012). Libertad y Seguridad. La Antropología de Thomas Hobbes. *Revista Jurídica Jaliscience*, 15-39.
- Raphael, S., & Winter-Ebmer, R. (2001). Identifying the Effect of Unemployment on Crime. *The Journal of Law & Economics*, 259-283.
- RCCPI. (2011). *Seguridad y Crimen Organizado Transnacional*. Guatemala: Autor.
- Ribero, R., & Sánchez, F. (Noviembre de 2004). Determinantes, Efectos y Costos de la Violencia Intrafamiliar en Colombia. *Documento CEDE*.
- Rivas, Á. (2003). *Una Década de Políticas de Seguridad Ciudadana en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.
- Riveros, H. (2008). *Gobernabilidad Local, Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Nueva York: PNUD.
- Rodríguez, A. (2003). Los Determinantes Socioeconómicos del Delito en España. *Revista española de investigación criminológica*, 1-31.
- Rodríguez, F., & Sánchez, R. (2007). *Seguridad, Democracia y Seguridad Democrática*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Rodríguez, J. (1 de 11 de 2015). *Centro de Estudios de Justicia de las Américas*. Obtenido de Centro de Estudios de Justicia de las Américas:  
[http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc\\_view/2509-francesco-carrara-y-el-programa-de-derecho-criminal.html](http://www.cejamericas.org/index.php/biblioteca/biblioteca-virtual/doc_view/2509-francesco-carrara-y-el-programa-de-derecho-criminal.html)
- Roemer, A. (2012). *Economía del Crimen*. México: Noriega Editores.
- Saridakis, G. (2004). Violent crime in the United States of America: a time-series analysis between 1960–2000. *European Journal of Law and Economics*, 203-221.
- Seri, G. (2012). National v. "Citizen" Security: Two Doctrines, the Same Casualties? *Toward a Third Century of Independence in Latin America*. San Francisco: Latin American Studies Association .
- Sutherland, E. (1939). *Principles of Criminology*. Chicago: J.B. Lippincott Company.
- Tudela, P. (1 de 11 de 2015). *Policía de Investigaciones de Chile*. Obtenido de Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana:  
<http://policia.cl/cidepol/biblioteca/conceptosyorientaciones.pdf>
- Vargas, A. (2010). *Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano: Antecedentes y Perspectivas*. Medellín: La Carreta Editores.

- Velásquez, E. (2008). *Libro Blanco de la Seguridad Ciudadana y Convivencia de Bogotá*. Bogotá: Arfo.
- Waever, O. (2009). Paz y Seguridad: Dos Conceptos en Evolución y su Relación Cambiante. En Ú. Oswald, & H. Günter, *Reconceptualizar la Seguridad en el Siglo XXI* (págs. 71-100). México: UNAM.
- Weber, M. (1984). *El Político y el Científico*. Madrid: Editorial Alianza.
- Weerman, F., Bernasco, W., Bruinsma, G., & Pauwels, L. (2015). Gender Differences in Delinquency and Situational Action Theory: A Partial Test. *Justice Quarterly*, 1-25.
- Wikström, P.-O., & Treiber, K. (2010). La violencia como Acción Situacional. *Derecho Penal y Criminología*, 333-374.
- Wilson, J., & Kelling, G. (1982). Broken windows: The police and neighborhood safety . *The Atlantic*.