

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • Marzo 2012 • No. 11

www.revistaurvio.org.ec



Editorial

¿Populismo penal o falta de creatividad?	7-8
---	-----

Andrés Gómez

Resumen

.....	9-16
-------	------

Investigación

Delincuencia sexual y populismo penal en Colombia	19-32
--	-------

Rafael Velandia Montes

Barrios seguros para las mujeres	33-42
---	-------

Fernando Carrión M.

Inseguridad y “populismo penal”	43-51
--	-------

Karina Mouzo

¿Qué evade el populismo penal? En busca de su antónimo	52-65
---	-------

María Ignacia Arriagada y Romina Nespolo

El pasado judicial, una clara propuesta de populismo penal	66-76
---	-------

Raúl Ernesto Cadena Palacios

Artículo

Reformas del sistema nacional de seguridad pública en México (2006-2011)	79-92
---	-------

Carlos Barrachina y Juan Ignacio Hernández

Gestión de una política de seguridad ciudadana en la frontera de México con los Estados Unidos bajo la iniciativa Mérida	93-97
---	-------

José María Ramos García

Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio	98-106
---	--------

Jorge Giraldo Ramírez y José Antonio Fortou Reyes

Comparativo

Por Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez

109-114

Entrevista

Entrevista Máximo Sozzo: “Qué es el populismo penal?”

117-122

Por Andrés Gómez y Fernanda Proaño

Reseña

Pavarini, Massimo (2009). *Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad*. Quito: Flacso.

125-127

Adriana Sepúlveda Jiménez

Fanny Añaños, Coordinadora (2010). *Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto*. Barcelona: Gedisa.

128-129

Elena Azaola

Bibliografía y enlaces

132-133

Política editorial

134-135

Contents



Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Programa de Estudios de la Ciudad

ISSN: 1390-3691 • March 2012 • No. 11

Editor's note

¿Penal populism or lack of creativity? 7-8
Andrés Gómez

Summary

..... 9-16

Research

Sexual delinquency and penal populism in Colombia 19-32
Rafael Velandia Montes

Safer neighborhoods for women 33-42
Fernando Carrión M.

Insecurity and penal populism 43-51
Karina Mouzo

¿What avoid penal populism? Searching its antonym 52-65
María Ignacia Arriagada and Romina Nespolo

The Judicial record, a penal populism's proposal 66-76
Raúl Ernesto Cadena Palacios

Article

Reform to the public security national system in México (2006-2011)
..... 79-92
Carlos Barrachina and Juan Ignacio Hernández

Management on citizen security policy in the EEUU-Mexico border under the Merida Initiative 93-97
José María Ramos García

Measuring homicidal violence: An Index of Homicide Incidence 98-106
Jorge Giraldo Ramírez and José Antonio Fortou Reyes

Comparative section by Marianela Ávila, Fernanda Proaño y Andrés Gómez	109-114
Interview	
Interview to Maximo Sozzo: “¿What is penal populism?”	117-122
By Andrés Gómez and Fernanda Proaño	
Book reviews	
Pavarini, Massimo (2009). <i>Castigar al enemigo. Criminalidad, exclusión e inseguridad</i> . Quito: Flacso.	125-127
Adriana Sepúlveda Jiménez	
Fanny Añaños, Coordinadora (2010). <i>Las mujeres en las prisiones. La Educación Social en contextos de riesgo y conflicto</i> . Barcelona: Gedisa.	128-129
Elena Azaola	
Bibliography and links	132-133
Editorial policy	134-135

Contents

Medición de la violencia homicida: El índice de incidencia del homicidio

Measuring homicidal violence: An Index of Homicide Incidence

■ Jorge Giraldo Ramírez
José Antonio Fortou Reyes¹

Resumen

Este artículo propone un Índice de Incidencia del Homicidio (IIH). A través del cual se pueda presentar una cifra que sea comparable, que no incurra ni en subestimación, ni sobreestimación de los datos y que, al mismo tiempo, sea útil para la elaboración de la agenda política y el análisis y diseño de políticas públicas de seguridad, particularmente desde el nivel nacional aplicadas al nivel local. Por lo tanto, se presenta la elaboración formal del IIH, junto a ejemplos de su aplicación práctica a nivel nacional y local, y en comparación con otros indicadores como son el número total de homicidios y la tasa de homicidios por 100.000 habitantes. Se concluye que si bien la tasa de homicidios parece irremplazable como indicador que permite comparaciones “horizontales” entre niveles específicos de gobierno iguales y evidenciar series históricas, el IIH se enfoca más en la relación “vertical” entre diferentes niveles.

Palabras clave: violencia homicida, indicadores, políticas públicas.

Abstract

This article proposes an Index of Homicidal Incidence (IHI). The purpose of the Index is to present a tool that does not incur in sub- or overestimation of data and, at the same time, lends itself to comparisons and both the construction of the political agenda, and the design and analysis of public policies on security issues, especially those applied by the national level in the local level. For this end, the formal elaboration of the IHI is presented alongside practical examples of its use in the two territorial levels and in comparison to other measures such as the total number of homicides and the rate of homicides per 100,000 inhabitants. A conclusion is brought forth that considers that while the rate of homicides seems irreplaceable as an indicator that permits “horizontal” comparisons between equal levels of government and for time series, the IHI highlights “vertical” relationships between different levels.

Keywords: homicidal violence, quantitative indexes, public policy.

¹ Investigadores del departamento de Humanidades de la Universidad EAFIT de Medellín, Colombia.
jorgegiraldo@eafit.edu.co / jfortour@eafit.edu.co

Introducción

En este artículo, se propone un Índice de Incidencia del Homicidio (IIH). Éste ya se ha utilizado en ocasiones anteriores, pero hasta ahora no ha sido conceptualizado ni discutido su utilidad (CAP, 2007) (Giraldo, 2010)². La intención tras el IIH es presentar, al mismo tiempo, una cifra que sea comparable, que no incurra ni en subestimación, ni sobreestimación, de los datos y que sea útil para la elaboración de la agenda política y el análisis y diseño de políticas públicas de seguridad, particularmente desde niveles superiores de gobierno aplicadas a niveles inferiores.

El artículo comienza por discutir la influencia de indicadores e índices sobre seguridad y violencia en distintos momentos del ciclo de las políticas públicas de seguridad, particularmente en la construcción de agenda y la evaluación de resultados. Luego, se discuten brevemente algunos índices de seguridad y violencia con aplicabilidad al caso colombiano para centrarse en los que tienen mayor *incidencia* en las políticas públicas: los índices de homicidios. Después de discutir las dos formas usuales de presentar este indicador, se propone formalmente el IIH. Finalmente, se cierra con una aplicación del IIH en siete ciudades colombianas en el periodo 2003-2008 y en las comunas de la ciudad de Medellín para evaluar su utilidad a la hora de establecer prioridades y su posible impacto sobre las políticas públicas.

Herramientas para políticas públicas de seguridad

En el tema de las políticas públicas, el poder es el elemento definitivo. La entrada

² En la investigación *Análisis del desempeño de la seguridad en Medellín, 2000-2005* para la Alcaldía de Medellín (CAP, 2007), se utilizó el índice con el nombre de "Índice de Eficacia". Agradecemos a Juan Pablo Durán su aporte en la conceptualización del Índice en ese momento.

de un tema a la agenda política y, sobre todo, decisional³, depende en buena parte del poder de los grupos de presión interesados en tratar un tema que perciben como problemático. De igual manera, la implementación de una política está en función de la capacidad impositiva del Estado. Pero junto a estos tipos de poder, en la sociedad tecnocrática contemporánea aparece con más y más frecuencia el concepto técnico –el indicador– como herramienta que legitima la percepción de una determinada situación como problemática, da una idea de su magnitud, contribuye a su posterior inclusión en la agenda decisional y, por último, permite observar cambios en la situación, en otras palabras, sirve a la evaluación de políticas públicas (Kingdon, 2003: 91).

Ahora bien, es probable que no sea suficiente entrar en la agenda decisional y que, más bien, la clave se encuentre en que el tema ocupe una posición prioritaria en la agenda. Así, es preciso distinguir entre el establecimiento o construcción de la agenda (agenda setting) y el establecimiento de prioridades dentro de una agenda dada (Majone, 2006: 238). La producción e interpretación de indicadores puede llevar un tema hacia la cima de la agenda o subestimarlos.

Las políticas públicas de seguridad no son ajenas a esta dinámica esencialmente política. Más allá de las pugnas por ubicar el tema de la violencia y la inseguridad en la lista de prioridades del gobierno *nacional* o local y de lograr resultados positivos, es clave poder producir

³ La distinción entre la agenda "política o gubernamental" y la "decisional" pasa porque la primera está compuesta por aquellos temas o problemas a los que los funcionarios del gobierno están prestando atención, mientras que la segunda se refiere a los que están en proceso de decisión (Kingdon, 2003: 3-4). Un tercer tipo de agenda, la "sistémica", se refiere a los temas que han captado la atención de la sociedad en general. Finalmente, la agenda particular sobre un tema (salud, educación, medio ambiente, seguridad, etc.) se denomina "especializada".

indicadores y estadísticas que destaquen la importancia del tema, justifiquen su inclusión en la agenda especializada y demuestren resultados. Construir un indicador y hacer que otros acepten su validez, dice Kingdon, son “preocupaciones serias para aquellos que presionan por cambios en las políticas” (Kingdon, 2003; 93)⁴. En este sentido, los indicadores de violencia como conceptos técnicos se vuelven indispensables a la hora de señalar la necesidad de más y mejores políticas públicas de seguridad y de declarar una política como un éxito o un fracaso.

Existen muchas perspectivas sobre la violencia y la seguridad que cubren diversas dimensiones y, a su vez, se traducen en herramientas para el análisis y diseño de políticas públicas. Por ejemplo, la Comisión de Seguridad Humana (CSH) y la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), ambas parte del sistema de Naciones Unidas, manejan un concepto bastante amplio de “seguridad humana”. La principal pretensión de este concepto es conjugar tres elementos constitutivos de la seguridad centrada en el ser humano: ante todo, a) complementa la idea tradicional de la seguridad estatal en sentido weberiano, puesto que b) potencializa los derechos humanos y c) fortalece el desarrollo humano (CSH, 2003; 2, 4). Mostrando un fuerte influjo de los trabajos de Amartya Sen (Sen, 2000; 17), (CSH, 2004; 4) define la seguridad humana como la “protección del núcleo vital de todas las vidas humanas de forma que se mejoren las libertades humanas y la realización de las personas”. Con base en los cinco principios de la seguridad humana –humana, multisectorial, integral, contextualizada y preventiva– se puede llegar a una operacionalización de la misma (OCHA, 2009; 13). Al considerar una serie de amenazas, necesidades y capacidades, se construye una matriz que sirve de diagnóstico⁵. Si bien no

se lleva a cabo una cuantificación exacta, y por tanto no se construye un índice propiamente, este diagnóstico pretende servir de guía para el análisis y diseño de políticas públicas en clave de seguridad humana.

Por otro lado, hay enfoques eminentemente cuantitativos que producen indicadores o índices de utilidad tanto para el analista, como para el decisor y el ejecutor. Por ejemplo, (Duran, López, Restrepo, 2009), del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (CERAC), han propuesto recientemente un Índice de Inseguridad Humana (IHH) con base en la metodología de componentes principales. El IHH se compone de dos subíndices: un índice de criminalidad y un índice de conflicto armado, con los cuales pretenden cubrir las dos dimensiones principales de la violencia colombiana: la violencia criminal y la violencia política como noción extensa que incluye el conflicto armado. El índice de criminalidad integra homicidios no asociados al conflicto, lesiones y hurtos a personas, mientras que las variables del índice de conflicto armado son muertes civiles en conflicto, heridos civiles en conflicto y ataques. Los resultados que arroja el IHH para 2008 señalan a Cali y Bogotá como las únicas ciudades, de un total de trece analizadas, con un nivel alto de inseguridad humana, mientras que Manizales, Cúcuta y Pasto presentaron un nivel bajo.

Una segunda herramienta es el Índice de Seguridad Urbana (ISU) construido por la Fundación Seguridad y Democracia (FSU, 2006)⁶. El ISU tiene la intención explícita de orientar el proceso de políticas públicas en 27 ciudades del país, al ordenarlas según las cifras de tres tipos de modalidades delictivas: contra la vida (homicidios), contra la libertad

nales, comunitarias y políticas. Éstas corresponden a las siete dimensiones o componentes de la seguridad humana (OCHA, 2009: 17).

⁶ Durán, Restrepo y López (2009: 135) tienen razón cuando señalan que el ISU no es en rigor un índice, pues no agrega los indicadores, sino que los presenta por separado.

⁴ Las traducciones son propias.

⁵ Las siete tipos de amenazas son: económicas, alimentarias, sanitarias, medioambientales, perso-

(secuestro y extorsión), y contra la propiedad (hurto). Mientras que (Quintero, Lahuerta, Moreno 2008) investigadores del Ministerio de Defensa, presentan un Índice de Criminalidad con aplicación al caso particular de Colombia, cuya principal novedad es ponderar los delitos considerados en el índice de acuerdo con un criterio objetivo legal como lo es la pena asignada a cada uno según el Código Penal (Durán, Restrepo, López, 2009: 165).

Indicadores de homicidio: El número absoluto y la tasa de homicidios

En este trabajo se reconoce que, en la contemporaneidad, existe una gran discusión sobre las dimensiones de la violencia, incluyendo algunas que van más allá del uso de la fuerza física. Los índices mencionados nacen precisamente como reacción ante la necesidad de ampliar la concepción de gobernantes y gobernados sobre la seguridad y la violencia. Sin embargo, es claro que la cifra por excelencia que guía las políticas de seguridad, tanto a nivel local como nacional, es el número de muertes violentas. Bajo esta denominación caen tres tipos de actos: el homicidio, el suicidio y las muertes accidentales. Sin embargo, son los homicidios los que acaparan la atención de la opinión pública, los gobernantes y la mayoría de analistas políticos. Esto se debe a que son la expresión deliberada de la violencia extrema, atentan contra el principal valor o derecho humano (la vida), cuestionan una función básica del Estado (Fukuyama, 2004: 22) y, por último, porque la muerte tiene costos – además de humanos, económicos– más altos que la mayoría de otros delitos (Sánchez Núñez, 2005).

Las cifras de homicidio tienden a ser presentadas de dos formas. En primer lugar, como un número absoluto: el número de muertos por homicidio durante un periodo de tiempo, usualmente un año. Esta opción tiene por lo menos una ventaja clara: muestra una dimensión exacta de cuántas personas murieron por homicidio durante el tiempo

estudiado. Sin embargo, tiene una gran limitación. Un indicador de violencia y seguridad cuyo único componente sea el número total de muertes no permite comparar con otros contextos. Así, por ejemplo, 1.341 homicidios en Bogotá durante el 2008 no tienen el mismo impacto que los 404 homicidios en Pereira durante ese mismo año, pues la población de la primera ciudad excedía los siete millones de habitantes, mientras que la de Pereira apenas rondaba los 450 mil habitantes. El número absoluto circunscribe los casos comparables únicamente a los contextos con características demográficas bastante similares. Y si no podemos comparar, ¿cómo sabemos si el problema requiere atención urgente? O más precisamente: si no hay posibilidad de comparar y de concluir que las cifras en una ciudad son efectiva y alarmantemente más altas que buena parte de las otras ciudades del país, la probabilidad de que el tema de seguridad entre en la agenda política o decisional es baja.

Cuadro 1.- Número absoluto contra tasa en dos ciudades (2008)

Municipio	Número de homicidios	Población total	Tasa de homicidios
Bogotá	1.341	7.155.816	18,74
Pereira	404	451.649	89,45

Esto nos lleva a la segunda forma habitual de presentar las cifras de homicidio: la tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes. Ésta se halla por medio de un procedimiento sencillo: se divide el número de homicidios en un año entre la población promedio durante ese mismo año y se multiplica el resultado por 100.000. Esta tasa tiene la ventaja de que permite comparar a través de contextos disímiles y universos heterogéneos. Además, por supuesto, de que convierte la cifra de homicidios en una cifra más práctica y explícita comparativamente.

En el Cuadro N.º1 se retoma un ejemplo anterior para señalar esto:

De acuerdo con el cuadro número 1, podemos concluir que, en términos de la tasa de homicidios, Pereira fue una ciudad

casi cinco veces más violenta que Bogotá durante el año 2008. Es evidente que si nos quedamos en el nivel de análisis que ofrece el número absoluto de homicidios y no lo complementamos con la tasa de homicidios, no podríamos llegar a esta conclusión.

La tasa de homicidios tiene hoy en día gran aceptación en diversos ámbitos. Es común verla citada en noticieros y periódicos, por dirigentes y académicos. Sus implicaciones para el análisis y diseño de políticas públicas son claras. En primera instancia, es la principal herramienta para construir agenda en torno al tema de la (in)seguridad. Por ejemplo, Nicolas Sambanis, de la Universidad de Yale, ha señalado la importancia de utilizar tasas de muertes, puesto que permiten “notar” conflictos y problemas que en términos de cifras brutas no serían visibles (Sambanis, 2004; 820): la tasa “nivela” esa forma de subestimación⁷. De igual manera, es de gran utilidad para evaluar el impacto y los resultados de las políticas públicas de seguridad en el ámbito local y nacional.

Sin embargo, se pueden hacer objeciones y reservas a su uso. Una primera objeción se escucha en ciudades y países con altos niveles de desarrollo y bajos niveles de violencia. Es el caso, por ejemplo, de Inglaterra y Gales el año pasado en donde, contrario incluso a las expectativas de las autoridades, las cifras de criminalidad, particularmente la tasa de homicidio y el número de robos, han disminuido a niveles muy bajos (The Guardian, 2010). De cara a este cambio, se ha propuesto volver al número absoluto, pues la tasa resulta ser un número demasiado pequeño y que, por tanto, dice poco o nada. Sin embargo, esta propuesta sólo funcionaría en contextos específicos con niveles muy bajos de violencia. En Colombia, México, Brasil y otros países con niveles de

violencia medios o altos o donde la tasa de homicidios es muy volátil⁸, esta propuesta pierde peso.

Pero la razón más fuerte para ser escéptico frente al uso de la tasa de homicidio es que sobredimensiona los casos con poblaciones pequeñas y, en ejercicios comparativos, minimiza la importancia de situaciones problemáticas en ciudades medianas o grandes. Bethany Lacina, de la Universidad de Stanford, sostiene que “normalizar las muertes por la población puede descontar muy fuertemente las muertes” cuando el tamaño de la población es alto y que “la reevaluación por tamaño de la población es bastante dramática en algunos casos” (Lacina, 2006: 279, 285-6). Esto se ve claramente en el caso colombiano si se ordenan todos los municipios del país de acuerdo con su tasa de homicidios: los primeros lugares son ocupados por municipios muy pequeños⁹. Para evitar esto, es usual que los investigadores apliquen un criterio de exclusión intuitivo y limiten el universo de municipios a aquellos que son capitales departamentales o a las llamadas principales ciudades del país. Sin embargo, estos criterios subjetivos pueden ocasionar distorsiones y dejar por fuera casos importantes. El Índice de Incidencia del Homicidio que se propone a continuación, intenta corregir esto.

El Índice de Incidencia del Homicidio: una corrección a la tasa de homicidios

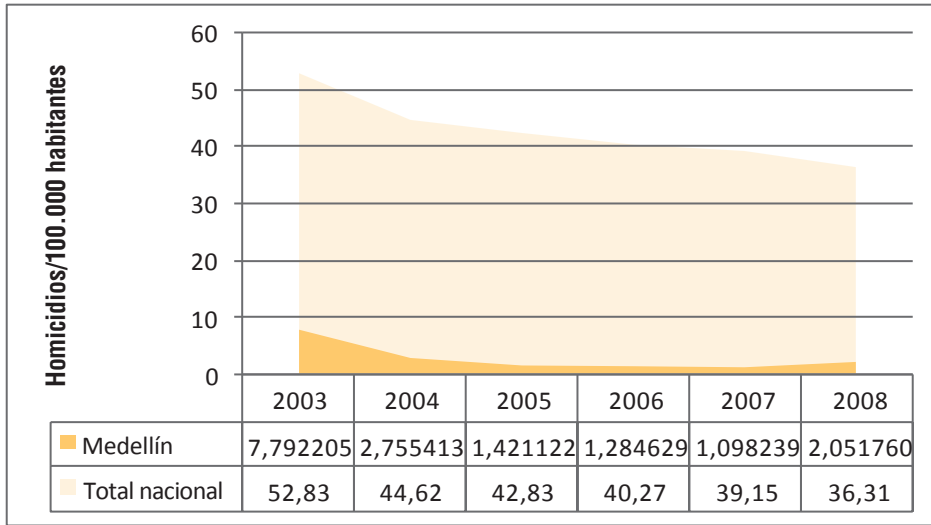
Para la elaboración de políticas nacionales que actúen sobre problemas locales de segu-

7 Sambanis no duda en resaltar la importancia del factor demográfico en el análisis de conflictos y concluye que una variable que controle la población de un país está entre las más significativas y robustas en los modelos de inicio de guerras civiles (Sambanis, 2004: 821-822).

8 Bonilla (2009: 1) muestra que en Colombia, entre 1991 y 2006, la tasa total del país ha oscilado entre los 85 y 45 homicidios por cada 100.000 habitantes aproximadamente.

9 Por ejemplo, municipios pequeños como El Dovio, Valle del Cauca (195,44 muertos/100.000 habitantes en 2008), Puerto Libertador, Córdoba (126,46), Puerto Asís, Putumayo (110,42) y Valdivia, Antioquia (263,34) tienen tasas que exceden por mucho las de las tres principales ciudades del país (Bogotá, Medellín y Cali). Las cifras son del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Gráfico I.- Comparativo IIH para Medellín y tasa nacional, 2003-2008



Fuentes: Elaboración propia – Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y Policía Nacional.

ridad, la tasa es un criterio técnico deficiente o, por lo menos, incompleto. Antes que conocer el número de muertes por homicidio según la población, al gobierno nacional le interesaría conocer la incidencia de la violencia en una ciudad determinada sobre la tasa nacional.

El Índice de Incidencia del Homicidio pretende llenar esta necesidad. El Índice debe leerse como la contribución de un “territorio menor” (región, ciudad, comuna o barrio) a la tasa de homicidios de un “territorio mayor” (país, región, ciudad...). De esta manera, puede ser útil para orientar la política pública en tanto dice cuáles son las regiones o ciudades del país en las que determinadas medidas pueden impactar con mayor eficacia la tasa de homicidio como indicador de seguridad, particularmente en contextos de escasez de recursos, como en Colombia¹⁰.

Las ecuaciones para calcular el IIH son las siguientes:

$$IIH = th * ph \quad (1)$$

$$th = (hm/pob) * 100.000 \quad (2)$$

$$ph = (hm/hM) \quad (3)$$

Donde, *th* es la tasa de homicidios del territorio menor durante el periodo estudiado; *ph* la participación de los homicidios del territorio menor en el número total de homicidios del territorio mayor; *pob* la población promedio del territorio menor durante el periodo estudiado; *hm* el número total de homicidios ocurridos en el territorio menor durante el periodo; y *hM* el número total de homicidios ocurridos en el territorio mayor durante el periodo. Como resultado, el *IIH* es el Índice que debe leerse como unidades de la tasa de homicidios. Un gráfico de área puede ayudar a visualizar el Índice: el Gráfico 1 muestra el desempeño del IIH para Medellín durante el periodo 2003-2008 con respecto a la tasa de homicidios nacional.

En 2003, la tasa de homicidios nacional fue de 52,83 homicidios por cada 100.000 habitantes. La contribución de Medellín a esa tasa fue de 7,79 homicidios, y a partir de ahí comenzó a disminuir (la tasa y el IIH han vuelto a subir en 2009 y 2010, aunque todavía

¹⁰ Por estas mismas razones, también puede utilizarse también para el diseño e implementación de políticas públicas locales de seguridad focalizadas en comunas o zonas de una ciudad.

Cuadro 2.- Homicidios por municipio y nacional

Municipio	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Medellín	1.938	1.074	755	709	654	871
Cali	2.129	2.163	1.583	1.540	1.484	1.384
Bogotá	1.605	1.571	1.669	1.372	1.351	1.341
Barranquilla	484	423	367	392	348	325
Cartagena	292	244	228	274	221	173
Bucaramanga	167	153	126	159	194	132
Pereira	380	439	478	382	343	404
Colombia	23.523	20.210	18.111	17.479	17.198	16.140

Cuadro 3.- Tasa de homicidios por municipio y nacional

Municipio	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Medellín	94,58	51,85	34,09	31,67	28,88	38,02
Cali	91,9	91,28	74,67	71,8	68,39	63,06
Bogotá	23,28	22,35	24,4	19,75	19,16	18,74
Barranquilla	36,32	31,11	32,01	33,95	29,92	27,75
Cartagena	29,85	24,3	25,24	30,37	24,21	18,74
Bucaramanga	29,89	26,93	24,29	30,67	37,3	25,3
Pereira	76,03	85,95	107,77	85,6	76,4	89,45
Colombia	52,83	44,62	42,32	40,27	39,15	36,31

Cuadro 4.- Índice de Incidencia del Homicidio por municipio y tasa nacional

Municipio	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Medellín	7,79	2,76	1,42	1,28	1,1	2,05
Cali	8,32	9,77	6,53	6,33	5,9	5,41
Bogotá	1,59	1,74	2,25	1,55	1,51	1,56
Barranquilla	0,75	0,65	0,65	0,76	0,61	0,56
Cartagena	0,37	0,29	0,32	0,48	0,31	0,2
Bucaramanga	0,21	0,2	0,17	0,28	0,42	0,21
Pereira	1,23	1,87	2,84	1,87	1,52	2,24
Colombia	52,83	44,62	42,32	40,27	39,15	36,31

Fuentes: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y Policía Nacional.

A r t í c u l o

lejos de los niveles de los primeros años de la década del 2000 (Giraldo, 2010).

A continuación, como segundo ejemplo, se muestran las cifras de homicidios para siete ciudades colombianas en el periodo 2003-2008 (Cuadro N.º 2), la tasa en el mismo periodo (Cuadro N.º 3) y, por último, el cálculo del IIIH para el mismo conjunto de casos (Cuadro N.º 4):

En este ejercicio se puede ver que, al utilizar como guía el número total de homicidios, Cali aparece como la ciudad más violenta, seguida muy de cerca por Bogotá. Mientras tanto, si se adopta la tasa como criterio de ordenación, Pereira ocupa el primer lugar, muy por encima de Cali, en tanto que

Bogotá se acomoda en el fondo de la tabla. La aplicación del IIIH, por último, ubica a Cali de nuevo en el tope de la lista, seguida de Pereira y Medellín; Bogotá asoma en el cuarto lugar. Aunque suena simple, el puesto de las ciudades en las listas sobre violencia e inseguridad va a estar determinado por el indicador que se elija.

La aplicabilidad del IIIH va más allá de la relación entre lo local y lo nacional. Bien puede utilizarse para calcular la incidencia de un sector de una ciudad sobre la tasa total urbana. El Cuadro 5 muestra esta aplicación para las comunas de Medellín en el año 2005.

De acuerdo con estos datos, la comuna de La Candelaria puntea por una gran diferencia el ranking en total de homicidios, tasa por cada 100.000 habitantes y por IIIH. La razón es que esta comuna corresponde al centro de la ciudad, sector con un alto número de homicidios y una población residencial comparativamente baja. Esto indica que es un dato atípico que se debe considerar de manera separada.

En cuanto a las demás comunas y corregimientos de la ciudad, si se atiende únicamente al número de homicidios, Aranjuez es la comuna más violenta, seguida de Belén y Castilla. Sin embargo, según la tasa, Guayabal, Aranjuez y Villa Hermosa ocupan los tres primeros lugares. Se debe notar que si bien Aranjuez se mantiene, Guayabal se ubicaba en la mitad de la tabla en cuanto a número total de homicidios. Ahora bien, calcular el IIIH corrige esto, pues Aranjuez aparece como la comuna que más incide sobre la tasa urbana, seguida de Belén, Villa Hermosa y, sólo en cuarto lugar, Guayabal. Esto se debe a que Belén es una comuna mucho más poblada que Guayabal, lo cual disminuye su tasa, pero no su incidencia sobre la tasa total de la ciudad.

Cuadro 5.- Homicidios: número, tasa e IIH para las comunas de Medellín, 2005

Comuna	Número	Tasa	IIH
Popular	32	27,51	1,21
Santa Cruz	25	27,8	0,95
Manrique	34	23,09	1,08
Aranjuez	60	44,39	3,66
Castilla	51	36,32	2,55
Doce de Octubre	44	22,84	1,38
Robledo	44	27,51	1,66
Villa Hermosa	45	43,08	2,66
Buenos Aires	35	28	1,35
Candelaria	114	152,31	23,85
Laureles-Estadio	32	27,39	1,21
La América	18	18,78	0,46
San Javier	42	31,23	1,8
El Poblado	13	13,73	0,25
Guayabal	38	49,77	2,6
Belén	56	35,13	2,7
Corregimientos	45	34,61	2,14
Total Medellín	728	51,5	51,5

Fuentes: Elaboración propia – CAP (2007:93).

Conclusión

La propuesta de este artículo es que el Índice de Incidencia del Homicidio puede ser una herramienta complementaria de utilidad específica para el análisis y diseño de políticas de seguridad sobre un espacio geográfico al interior de una unidad política, particularmente en contextos de recursos limitados.

El uso del número de homicidios debe mantenerse pues es la única cifra que evidencia a primera vista los factores morales, culturales y psicológicos que atañen a la muerte violenta, y muchas veces intencional, de cada humano. La tasa de homicidios, hasta hoy, es irremplazable como indicador que permite comparaciones “horizontales” entre niveles específicos de gobierno iguales y evidenciar las series históricas del fenómeno en un nivel específico.

El IIH se enfoca más en la relación “vertical” entre diferentes niveles de gobierno. En

particular, es un indicador que señala la cuota que cada unidad administrativa o territorial le aporta a la tasa de homicidios de una unidad superior: departamentos o estados a países; ciudades a países, estados o departamentos; zonas o localidades a ciudades.

Las implicaciones políticas del uso de este índice son claras. Los indicadores, y su ordenamiento por unidades territoriales, son una forma habitual de decidir la adjudicación de recursos y la implementación de programas. El uso del número de homicidios y de la tasa no basta, y en muchas ocasiones genera distorsiones. Además, cuando los recursos económicos, institucionales y políticos son limitados, se tienden a adoptar políticas que no son óptimas teóricas, sino que constituyen “segundas mejores opciones” (Majone, 2006: 238). Usualmente, también, políticas generales de control de la violencia y del homicidio, deben estar acompañadas de intervenciones focalizadas. El IIH puede ayudar a la decisión de la focalización y a la evaluación de la eficiencia de cualquier política criminal y de seguridad. □

Bibliografía

- Bonilla, Leonardo (2009). “Demografía, juventud y homicidios en Colombia, 1976-2006”. En: *Documentos de trabajo sobre Economía Regional*. N.º 118: Centro de Análisis Político (2007). *Análisis del desempeño de la seguridad en Medellín, 2000-2005*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Comisión sobre la Seguridad Humana (2003). *Human Security Now Final Report*. Nueva York: Commission on Human Security.
- Durán, Iván M, Laura López y David Aponte (2009). “¿Cuáles son las ciudades más inseguras de Colombia?: propuesta para la estimación de un índice de inseguridad ciudadana”. En *Guerra y violencias en Colombia*, Jorge A. Restrepo y David Aponte (edit.): Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

- Fukuyama, Francis (2004). "The Imperative of State-Building". En *Journal of Democracy* 15 (2): 17-31.
- Fundación Seguridad y Democracia (2006). "Índice de la seguridad urbana". Recuperado el 21 de febrero de 2010, de http://www.iidh.ed.cr/BibliotecaWeb/Varios/Documentos/BD_63152219/Indice%20de%20la%20seguridad%20urbana-SD-2006.pdf?url=%2FBibliotecaWeb%2FVarios%2FDocumentos%2FBD_63152219%2FIndice+de+la+seguridad+urbana-SD-2006.pdf.
- Giraldo, Jorge (2010). "Cambios en la interpretación, el comportamiento y las políticas públicas respecto a la violencia homicida en Medellín". En *Medellín: medio-ambiente, urbanismo y sociedad*, Michel Hermelin, Alejandro Echeverri y Jorge Giraldo, (editores): Medellín: Universidad EAFIT.
- Giraldo, Jorge (2008). "Conflicto armado urbano y violencia homicida: el caso de Medellín". En *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana número 5*: 99-113.
- The Guardian* (2010). "Police figures show unexpected 8% drop in crime", enero 21 de 2010, recuperado el 21 de febrero de 2010, de <http://www.guardian.co.uk/uk/2010/jan/21/police-figures-unexpected-drop-crime>.
- Kingdon, John (2003). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Addison-Wesley.
- Lacina, Bethany (2006). "Explaining the Severity of Civil War". En *Journal of Conflict Resolution* número 50 (2): 276-289.
- Majone, Giandomenico (2006). "Agenda Setting". En *The Oxford Handbook of Public Policy*, Martin Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (editors): Oxford y New York: Oxford University Press.
- Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (2009). "Teoría y práctica de la Seguridad Humana: Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos", recuperado el 21 de febrero de 2011, de http://iidh-websverver.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/97c70a6a-82ff-409c-a1de-438406607896.pdf.
- Quintero, Diana M., Yilberto Lahuerta y Johanna M. Moreno (2008). "Un índice de criminalidad para Colombia" En *Revista Criminalidad*, número 50: 37-58.
- Sambanis, Nicolas (2004). "What is Civil War? Conceptual and Empirical Complexities of an Operational Definition". En *Journal of Conflict Resolution*, número 48: 814-858.
- Sánchez Núñez, Luis F. (2005). "Costos directos del homicidio en Colombia". *UN Periódico*, julio 24 de 2005, Sección Nación.
- Sen, Amartya, (2000). *Desarrollo y libertad*, Bogotá: Planeta.