



Pontificia Universidad  
**JAVERIANA**  
Cali

con Acreditación  
**Institucional**  
de Alta Calidad  
por **8** años

**El Modelo de Prevención Social de Violencia en Cali (2018-2019). Evaluación de una estrategia institucional de construcción de paz urbana.**

Estudiante:

**Juan Fernando Ortiz Ramírez**

Pontificia Universidad Javeriana Cali  
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales  
Santiago de Cali, diciembre de 2020

**El Modelo de Prevención Social de Violencia en Cali (2018-2019). Evaluación de una estrategia institucional de construcción de paz urbana**

Estudiante:

**Juan Fernando Ortiz Ramírez**

Director

**Álvaro Benedetti**

Trabajo de grado presentado para optar por el título de Magíster en Derechos Humanos y Cultura de Paz

Pontificia Universidad Javeriana Cali  
Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales  
Santiago de Cali, diciembre de 2020

## Introducción

Durante el periodo 2016-2019, la Alcaldía de Cali, la tercera ciudad más importante de Colombia, tuvo en su puesto más alto al empresario Maurice Armitage, un líder del sector privado con una innegable vocación de servicio público con nula experiencia en política local. El politólogo Luis Felipe Barrera lo consideró como un *“político que no es tradicional y que no aspira a serlo”* (2016), para describir sus declaraciones sobre temas particulares como su posición frente a los procesos de reconciliación por el acuerdo de paz que se estaba gestando en ese entonces. De hecho, esta posición receptiva sobre los diálogos de paz en la Habana definió líneas estratégicas en su plan de gobierno.

La gestión de Armitage como alcalde de Cali brinda la oportunidad de analizar programas y estrategias cuyo objetivo se centra en la construcción de paz. Actualmente, se han dado condiciones para trabajar el concepto de ‘Paz’ en el marco de estrategias gubernamentales, debido a la implementación de los acuerdos de la Habana. No obstante, este concepto, así como el de construcción de paz, no han tenido el desarrollo académico adecuado para garantizar sostenibilidad en sus procesos de ejecución. Es importante, y por demás necesario, que a nivel local se ejecuten programas con estas metas, pero deben construirse a partir de estudios e investigaciones.

En los últimos dos gobiernos, se ejecutaron diversos tipos de estrategias para la construcción de paz, a partir de la implementación de estrategias de prevención social de violencia, programas dirigidos a trabajar directamente con las personas en situación de vulnerabilidad para alejarlos de las lógicas de la criminalidad, interrumpir violencia en barrios que históricamente han sufrido el flagelo de este fenómeno y reducir los casos de violencia homicida en Cali. Sin embargo, ninguno de estos programas se evalúa en el marco de construcción de paz. En los dos gobiernos su eficacia se ha reducido al indicador de homicidios en las zonas intervenidas.

La importancia este indicador no se discute, pero sí se queda corto para las particularidades de la ciudad en materia de violencia. *“Cali es un escenario propicio para la articulación de la micro-criminalidad local con la macro-criminalidad que tiene conexiones internacionales”* (Arévalo & Guáqueta, 2014) donde se dan las condiciones para un escenario complejo y heterogéneo en materia de seguridad. La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, 2019) estableció que, además de su posición geográfica que favorece la articulación mencionada, Cali ha sido una *“ciudad receptora de víctimas del conflicto armado interno”* teniendo como consecuencias problemáticas en el ordenamiento territorial y en conflictos sociales. Ante este contexto, los programas de construcción de paz local no pueden enfocarse únicamente a la reducción sostenida de homicidios.

En los últimos dos años de gobierno se consolidó una estrategia denominada ‘Modelo de Prevención Social de Violencia’, cuyo objetivo fue la reducción de la incidencia de la violencia urbana a través del trabajo con jóvenes, sus familias y la comunidad. Este modelo se articulaba con los diferentes ejes del Plan de Desarrollo en donde se establecen las condiciones para la construcción de paz local. Sin embargo, la hipótesis del presente artículo se centra en afirmar que, si bien el modelo de Prevención Social de Violencia se estructura en algunos conceptos de construcción de paz urbana, no cuenta con una

estrategia propia de evaluación en estos términos, pero aportó a los resultados de las metas del gobierno local.

El objetivo general de la investigación es evaluar los resultados del Modelo de Prevención Social de Violencia que se implementó en la ciudad de Cali durante los años 2018-2019. Para el logro de este objetivo, se propusieron los siguientes objetivos específicos: Realizar una caracterización del contexto de la ciudad en materia de violencia, así como del Modelo de Prevención Social de Violencia; desarrollar un marco conceptual de los principales referentes teóricos que orientaran la discusión, así como una aproximación al concepto de paz urbana y, por último analizar los resultados del modelo de acuerdo con las cifras oficiales de la Alcaldía de Cali.

A fin de agregar valor a la discusión, se ofrecerán conclusiones y recomendaciones en torno a la manera en que se conciben y evalúan los programas que buscan construir paz desde el gobierno local. Por ello, la metodología se resume en la revisión documental de fuentes oficiales, teniendo dos instrumentos fundamentales: el informe de la UNODC sobre la interventoría que realizó en Cali (2019) y la evaluación del Plan De Desarrollo 2016-2019<sup>1</sup> socializada en los primeros meses del año 2020.

En este orden de ideas, el artículo inicia con la metodología utilizada, prosigue con la descripción de los antecedentes y el contexto, continúa con el marco teórico-conceptual y el análisis de los hallazgos. Finalmente, se establecen las conclusiones y recomendaciones para el fortalecimiento del modelo.

### Metodología

Al tratarse de una evaluación de resultados de un programa público local, el presente trabajo de investigación utilizó un enfoque cualitativo. El profesor de la Universidad de Antioquia, José Pino (2017, citado por Barreto, Cerón, & Fernández, 2010) para explicar que hay dos tipos de métodos cualitativos cuando se busca evaluar políticas públicas: uno positivista y otro interpretativo

El método cualitativo positivista, de acuerdo con Barreto et al., (2010), busca integrar elementos cuantitativos a una metodología cualitativa para alcanzar los *estándares de confiabilidad* que proporciona el enfoque cuantitativo. El otro tipo, centra su importancia en la narración y en la interpretación de los hechos a partir del análisis de la información del investigador. Para Pino (2017, citado por Barreto et al., 2010), este enfoque interpretativo permite que el investigador también sea parte del objeto de estudio, permitiéndole facilidad para interpretar y adoptar una postura reflexiva frente a sus objetivos de investigación, razón por la cual fue el que se adaptó para esta investigación.

Para este artículo, se desarrolló una caracterización de las dinámicas y particularidades del fenómeno de la violencia en la ciudad de Cali, realizado a partir del análisis y la sistematización de información de fuentes secundarias, utilizando cifras e informes del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali, especialmente el informe final

---

<sup>1</sup> Realizada por el Departamento Administrativo de Planeación, con datos de los organismos de la administración y cuya actualización se data del 26 de febrero de 2020.

del proceso de auditoría que realizó la UNODC (2019) y que actualmente es un insumo fundamental para la formulación de la política pública de seguridad en Cali.

El informe de UNDOC permitió identificar rasgos claves sobre la manera en que se manifiesta la violencia, los actores que la ejercen y los territorios donde se concentra. Al mismo tiempo, se usaron datos del observatorio de seguridad y los informes de gestión de la Secretaría de Seguridad y Justicia para focalizar y determinar los casos de homicidio y sus móviles en los territorios donde la estrategia focalizó sus esfuerzos. De igual manera, se utilizaron otros datos oficiales para complementar una caracterización precisa, de acuerdo con los objetivos del Modelo de prevención social de Violencia y a su población objetivo.

Por último, se ordenó una serie de indicadores del Plan de Desarrollo Municipal -de resultado y producto- que se vieron beneficiados del Modelo de Prevención Social de Violencia con su respectiva evaluación institucional, realizada por la Secretaría de Planeación Municipal<sup>2</sup>. El análisis interpretativo de estos datos permitió generar una serie de conclusiones y, principalmente, recomendaciones para el fortalecimiento del modelo de cara a la continuidad de esta estrategia en nuevos periodos gubernamentales, como un referente de construcción de paz sostenible y duradero.

### Antecedentes y contexto

Durante muchos años, Cali ha sido la ciudad con mayor índice de homicidios en el país. Si bien desde el 2013 esta tasa viene decreciendo de una manera sostenida, como lo muestra la imagen No. 1, aún se encuentra muy lejos del promedio nacional ya que, para el año 2019, el país cerró con una tasa de 25,05 homicidios por cada 100.000 habitantes (Mindefensa, 2020). En este mismo informe se menciona que la ciudad presentó un mayor número de homicidios, con 1.110 casos reportados.

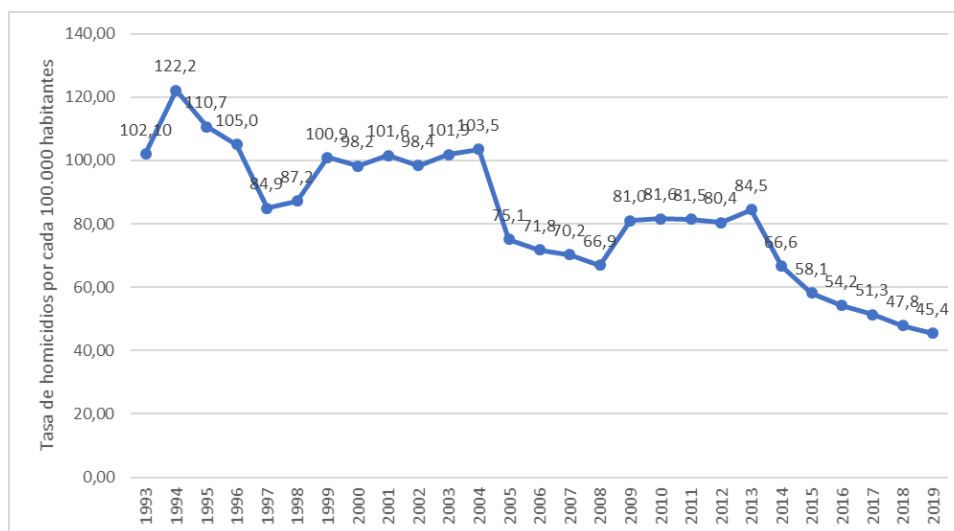


Figura 1. Número de homicidios ocurridos en Cali. Años 1993-2019

Fuente: Elaboración propia con base al Observatorio de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Cali. 2019.

<sup>2</sup> Dado que en el plan de desarrollo no se especifica la implementación del modelo de prevención social de violencia y el modelo como tal no tiene una estrategia de evaluación propia en cuanto a su aporte a la construcción de paz, se decidió por analizar el apartado de 'indicadores por resultados' incluidos en el PDM para dar cuenta de los resultados de la estrategia para el gobierno local.

La UNODC (2019) identificó siete tipos de estructuras criminales o agrupaciones vinculadas a dinámicas de ilegalidad que ejercen violencia en la ciudad. A continuación, se presenta una tabla resumen de esta caracterización con sus respectivas variables.

*Tabla 1. Tipos de estructura y sus variables de actores en conflicto en Cali.*

	<b>Origen</b>	<b>Permanencia Temporal</b>	<b>Perfil de Integrantes</b>	<b>Vínculo entre Integrantes</b>	<b>Recursos Disponibles</b>	<b>Componente Territorial</b>
<b>Tipo I</b>	Espontáneo.	Corto plazo. No tienen intereses marcados.	Menores de 14 años con bajo nivel escolar y consumo de SPA.	Lazos emocionales o de cercanía: Familia, amigos del barrio.	Disponen del hurto y delitos <i>menores</i> .	Su actividad delinencial se ubica en el territorio donde se origina el grupo.
<b>Tipo II – Pandillas</b>	Espontáneo con una progresiva transformación a la criminalidad organizada	Definido por los intereses de cada miembro. Es un cálculo costo -beneficio entre sus intereses y la actividad criminal que realiza.	Jóvenes y adolescentes en situación de vulnerabilidad socio-económico. Alto consumo de SPA.	Existen vínculos primarios, pero puede existir un trato especial por aquellos que han durado más tiempo en actividades delictivas.	Expendio de SPA (vínculo primario con el crimen organizado), sicariato, hurto y extorsiones locales.	Se centra en el barrio o territorio de origen, pero puede implicar desplazamiento a otras zonas.
<b>Tipo III – Bandas</b>	Su origen se debe a la demanda criminal y a sus acciones ilegales.	Tienden a tener permanencia en el tiempo tanto así que generan reconocimiento en el territorio.	Adultos con algún tipo de relación previa con GDO y GAO y jóvenes de Tipo I y II.	Vínculo instrumental dependiendo de capacidades delictivas de sus integrantes. No hay una clara jerarquización.	Recursos financieros importantes debido a sus actividades ilegales. Sicariato, fleteo, narcomenudeo y microtráfico.	Presencia territorial definida y reconocida facilitando captación de estructuras Tipo I y II. Implica desplazamiento a otras zonas para la comisión de delitos.
<b>Tipo IV – Oficina</b>	Se origina por el control de una actividad ilícita de mayor envergadura.	Estructura sólida y organizada dependiente de una red ilícita más amplia.	Historial delictivo y relación directa con GDO y GAO.	Son determinados por la organización y sus intereses.	Recursos financieros gracias al tráfico y uso de armas, lavado de dinero, sicariato por tema de ajuste de cuentas, microtráfico, amenazas selectivas.	Su ubicación suele ser en el área urbana no necesariamente en barrio con altos niveles de violencia.
<b>Tipo V</b>	Su origen es concertado para participar del narcotráfico a nivel internacional	Participación y permanencia intermitente.	Personas con vínculos estrechos con la legalidad sin relación directa con estructuras criminales locales.	El vínculo es económico determinado por acciones ilegales.	Uso de violencia mínimo. Se apoyan de corrupción y de cercanía con la legalidad para el lavado de activos.	Depende del lugar en la cadena de valor del narcotráfico. Puede ser a nivel local o internacional.
<b>Tipo VI – Grupos Delictivos Organizados (GDO)</b>	Transformación de estructuras armadas pre existentes. Disidencias.	Limitado debido a debilidad en líneas de mando y al control de tropas.	Disidentes de grupos paramilitares y/o guerrilleros.	Depende del tipo de organización y sus intereses.	Músculo financiero producto de secuestro, extorsión y narcotráfico.	Impacto urbano y municipios aledaños.

<b>Tipo VII – Grupos Armados Organizados (GAO)</b>	De acuerdo a la directiva 015 del Ministerio de Defensa Nacional, son organizaciones armadas sin estatus político.	Puede ser indefinido ya que son grupos consolidados con jerarquía criminal.	Personas reclutadas o provenientes de otras GAO o ex miembros de fuerza pública.	Es determinado por la jerarquía y el mando.	Narcotráfico, minería ilegal, extorsiones a grupos económico consolidados, contrabando, tráfico de armas y droga.	Presencia rural con redes criminales urbanas.
--	--	---	--	---	---	---

Fuente: Elaboración propia con base a UNODC, 2019.

De acuerdo con la UNODC (2019), en Cali se identificaron 182 organizaciones que se distribuyen en los tipos de estructura explicados anteriormente. La mayoría de estas agrupaciones pertenecen a grupos de jóvenes vinculadas -o en permanente riesgo de vinculación- al crimen organizado. Estos grupos juveniles, o los tipos I, II, III y IV, se ubican en territorios de la ciudad donde hay una concentración del delito asociado al homicidio como expresión de violencia (ver mapas 1 y 2); mientras que los tipos de estructura restantes (V, VI y VII) caracterizan otro tipo de violencia asociado al control de economías ilegales.



Figura 2. Estructuras Tipo I, II, III y IV en las comunas 13, 14, 15, 16 y 21 de Cali. Fuente: UNODC, (2019).

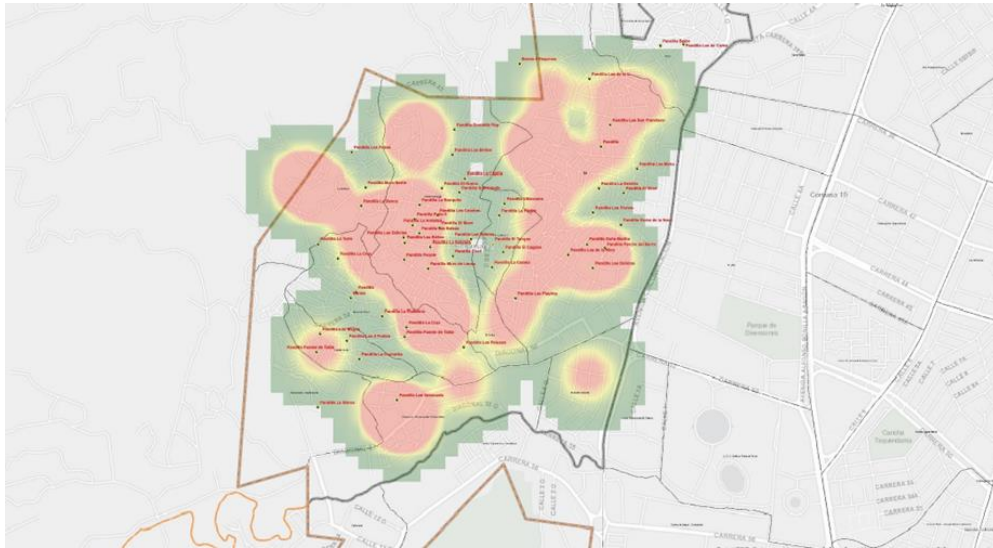


Figura 3. Estructuras Tipo I, II, III y IV en la comuna 20 de Cali. Fuente: UNODC, (2019).

En los últimos seis años, los casos de homicidios en Cali han estado concentrados en las comunas de oriente: 6, 13, 14, 15, 16 y 21, y la 20 ubicada en zona de ladera como lo muestra la tabla 2. Estas comunas comparten algunas características como la dificultad en el acceso a servicios básicos como salud y educación, altos niveles de pobreza y exclusión social, falta de oportunidades laborales y estigmatización (UNODC, 2019). Todas estas condiciones se pueden resumir en situaciones socio-económicas precarias. Esta situación de vulnerabilidad está estrechamente relacionada con la aparición de estructuras de tipo I y II, principalmente, debido a las expresiones de violencia y violencia letal.

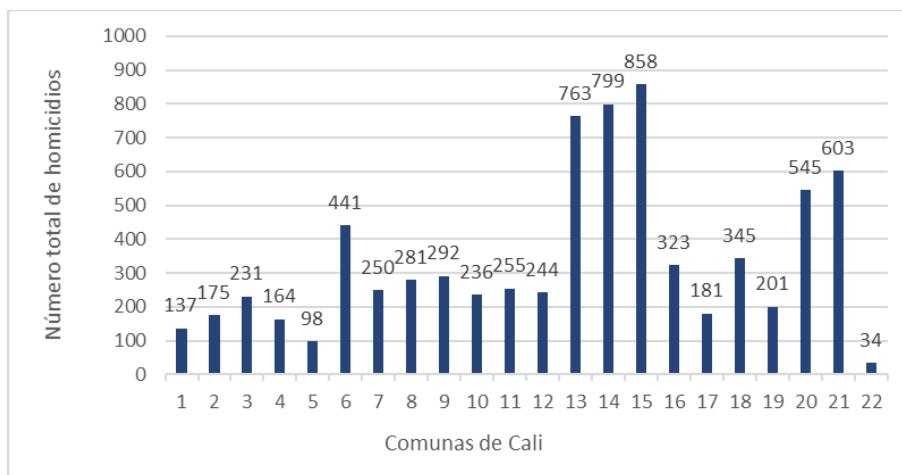


Figura 4. Homicidios por comunas en Cali durante el periodo 2014-2019

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.

Esta concentración histórica de homicidios se debe al uso “No Racionalizado de la Violencia Letal”<sup>3</sup> (UNODC, 2019) por parte de las estructuras que se ubican en estos territorios; aunque también se puede entender como violencia indiscriminada. El argumento que desarrolla la UNODC para asociar este tipo de violencia a las estructuras de

<sup>3</sup> Por uso no racionalizado de la violencia letal se entiende como el uso de este medio sin un objetivo claro ni un cálculo de costo-beneficio



tipo I, II, III y IV, se centra en los niveles de operación de cada estructura, en su trabajo de campo y en las cifras de la administración municipal referente a los homicidios por pandillas.

Las acciones delictivas de estos grupos se relacionan con el sicariato por ajuste de cuentas o venganzas, así como el hurto, las riñas, el narcomenudeo y el vandalismo. De acuerdo con la UNODC (2019), los grupos de pandillas tienen un arraigo territorial, pero no un control consolidado sobre el mismo, en el cual se pueden presentar enfrentamientos por el monopolio del microtráfico o el narcomenudeo<sup>45</sup>. En algunos territorios, como en la comuna 15, las pandillas monopolizan la venta de Sustancias Psico Activas (SPA) y controlan la comisión de delitos de oportunidad como el hurto en ciertos barrios, además restringen la movilidad con la delimitación de fronteras invisibles para establecer el *statu quo* local como orden simbólico o mecanismo de defensa ante las hostilidades de organizaciones rivales.

El uso no racionalizado de la violencia aparece como un mecanismo para resolver conflictos entre estructuras del Tipo I al IV. Estos últimos, quienes tienen un devenir delictivo un poco más afianzado en ocasiones hacen las veces de ‘arbitro’ en los conflictos de pandillas con tal de garantizar el beneficio de sus intereses. No obstante, el observatorio de Seguridad (Alcaldía de Cali, 2019) arroja los siguientes datos de homicidios cuyo móvil es por pandillas entre los años tratados en la tabla anterior:

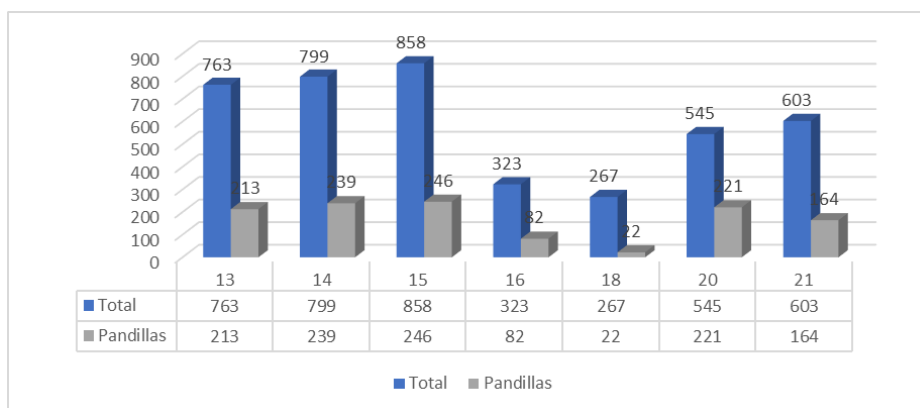


Figura 5. Homicidios por pandillas vs homicidios total por comunas (2014-2019)  
Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.

El trabajo de campo que realizó la UNODC (2019) concluye que la violencia indiscriminada o no racionalizada es una de las características de las estructuras de Tipo I al IV, evidenciada en las comunas y barrios con mayor concentración de homicidios. En estos territorios también se encuentran altos índices de hurtos, expendio y consumo de SPA y fronteras invisibles.

El hallazgo de la UNODC muestra que a mayor grado de nivel de la organización o estructura criminal las manifestaciones de violencia son menores y los mercados ilícitos son más complejos. Por el contrario, entre menor es el nivel de estructura criminal son mayores

<sup>4</sup> Por microtráfico se entiende un subsistema de la red del tráfico de droga que se ubica en las zonas urbanas con cantidades importantes mientras que el narcomenudeo se emplea para la distribución de cantidades pequeñas comercializadas en puntos de venta clandestinos.

<sup>5</sup> Estos son casos específicos cuando existe injerencia de organizaciones del tipo III y IV.

los niveles de violencia identificados en los barrios donde se concentra tal grado de irracionalidad en el uso de la violencia homicida. Claramente, los tipos de estructura explicados generan violencia, pero se debe tener claridad sobre sus características y particularidades para atender el problema y tener expectativas reales de solución.

Este apartado permite identificar la complejidad de actores que ejercen violencia en la ciudad. No se busca desconocer la relación que existe entre los tipos de criminalidad que confluyen en la ciudad, pero sí se debe priorizar y enfocar territorios y estrategias que, a largo plazo, atiendan la compleja situación de seguridad desde el gobierno local. Por ello, el Modelo de Prevención Social de Violencia, MPSV, representó una alternativa para prevenir este uso de violencia en territorios de la ciudad para consolidar una construcción de paz territorial

*El Gobierno de Maurice Armitage.*

El inicio del gobierno de Armitage coincidió con la firma del Acuerdo de Paz entre el gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC en el 2016. Desde ese entonces, el gobierno local evidenció su compromiso de trabajar por la construcción de paz en superación de los efectos de la violencia y la búsqueda de la reconciliación. Sus primeras declaraciones después de la firma del acuerdo final fueron:

Todos los colombianos estamos felices con esta firma. No me cabe la menor duda de que este es un país que ha vivido mucha violencia. Hemos tenido que soportar demasiada tristeza y que hoy estemos firmando la terminación de un conflicto se me hace lo más importante [...] De aquí en adelante es trabajar para que la paz se reafirme” (El País, 2016).

De igual manera, Rocío Gutiérrez, quien en esa época se desempeñaba como asesora de paz, antes de la reforma administrativa que impulsó Armitage donde se creó la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana<sup>6</sup>, enfatizó en la importancia de la flexibilidad de la sociedad para ajustarse a los retos de la construcción de paz. Mencionó que *“Nos genera retos muy importantes ya que estamos adelantando procesos muy serios y rigurosos de construcción de paz en territorio y la apuesta ahora es imparable [...] Se debe apostarle a construir otras dinámicas de sociedad”* (El País, 2016).

En un escenario nacional el alcalde Armitage atribuyó que la corrupción en los estamentos públicos puede configurar serias dificultades para la construcción de paz y la reconciliación: *“La corrupción política es un obstáculo para la paz. Después de Haití, Colombia es el país más inequitativo del continente. Eso explica por qué hemos sufrido la violencia”* (Semana, 2016). Esta posición resulta interesante debido a que no solo cuestiona la corrupción, también la explica como un fenómeno generador de violencia por la gestión y administración de los recursos públicos. De esta manera, el alcalde denota en su discurso que la eficacia de la administración pública puede ser un canalizador de oportunidades de paz para los ciudadanos o, como expuso, una variable que influye directamente en el sostenimiento de violencia directa.

---

<sup>6</sup> La Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana se creó mediante el Decreto Extraordinario No. 0516 de 2016 publicado en el boletín No.148 el 28 septiembre de 2016.

Fiel a su estilo de político *outsider*, Armitage manejó una postura y un discurso inclusivo de la sociedad, especialmente de las comunidades más vulnerables, para la construcción de paz. En ese sentido, la alcaldía de Cali adelantó proyectos y encuentros con líderes y lideresas de DDHH (Zaidens, 2019), barristas de los equipos de fútbol de la ciudad (Perea, 2019), víctimas del conflicto armado y ex combatientes (Ortiz, 2019), miembros de pandillas (Zapata, 2019), etc. Finalmente, se debe considerar que en el Plan de Desarrollo que orientó la ciudad durante su mandato se encuentra el Eje 3 ‘Cali Progresa en Paz, con Seguridad y Cultura Ciudadana’ cuyo objetivo principal es: “*generar medidas que garanticen la vida, la libertad y la integridad personal, así como la seguridad, la convivencia ciudadana y el patrimonio económico, elementos fundamentales para la construcción de la paz*” (Alcaldía de Cali, 2016, pág. 131).

Esta aproximación permite identificar tres aspectos que son fundamentales para esta investigación. En primer lugar, se puede decir que fue un alcalde que priorizó la inversión social<sup>7</sup> como estrategia de construcción de paz y reconciliación. Es de público conocimiento que Armitage fue víctima directa del conflicto armado colombiano, por lo cual orientó una posición receptiva y propositiva frente al posconflicto y los retos que estos le implicaban a su gestión. Por otra parte, fue un alcalde que dinamizó los proyectos a diversos tipos de población; no se enfocó en víctimas y victimarios del conflicto armado, trabajó conjuntamente con diversos sectores poblacionales, desde líderes comunitarios, defensores de Derechos Humanos, hasta pandillas organizadas y barras de fútbol.

Por último, y quizás el aspecto más importante para los objetivos del artículo, se centra en su gobernabilidad. Como gobernante, sus decisiones permitieron que los proyectos enfocados a la promoción de construcción de paz fueran un eje transversal en su plan de gobierno. Sobre esta idea conviene puntualizar dos aspectos. El primero fue la reforma administrativa que lideró logrando crear una Secretaría que se encargara de la paz en Cali y, segundo, la puesta en marcha de su Plan de Desarrollo con un eje enfocado a generar medidas integrales para la construcción de paz, el eje 3, como se mencionó anteriormente. A estas dos ideas hay que sumarle una posición *anti corrupción* donde la eficacia en la gestión de recursos, de acuerdo con su discurso, puede disminuir el riesgo de la reproducción de violencia.

En este contexto se creó el Modelo de Prevención Social de Violencia para atender la violencia en zonas vulnerables de la ciudad y ser una estrategia de construcción de paz urbana. A continuación, se describe y detalla el modelo haciendo énfasis a la respuesta de las dinámicas y complejidades de la violencia en la ciudad explicadas por la UNODC.

#### *El Modelo de Prevención Social de Violencia en Cali, MPSV.*

El MPSV fue una estrategia transversal de la Alcaldía de Cali creado con el objetivo de disminuir de manera sostenible la incidencia de violencia urbana, a través del trabajo enfocado en jóvenes, familias y comunidades en comunas de la ciudad que han concentrado los mayores casos de homicidio. Se consolidó como modelo entre el año 2018 y 2019 pero

---

<sup>7</sup> Entiéndase el término como la destinación de recursos para ejecutar proyectos cuyos réditos se centran en el aspecto social de las comunidades, poblaciones vulnerables y marginadas de un territorio.

sus proyectos dinamizadores que se encuentran en la siguiente tabla venían operando desde el inicio del periodo de gobierno.

Tabla 2. Proyectos dinamizadores del MPSV.

Nombre del proyecto	Operador	Financiado	Apoyo Directo	Población Beneficiaria.
Abriendo Caminos – Cure Violence	Fundación Alvaralice	Recursos de cooperación internacional.	Territorios de Inclusión y Oportunidades – TIOS.	Jóvenes vinculados a pandillas en territorios no intervenidos.
Tratamiento Integral a Pandillas – TIP.	Instituto Cisolva de la Universidad del Valle	Secretaría de Seguridad y Justicia de la Alcaldía de Cali.	Área de Prevención de la Policía Metropolitana de Cali.	Jóvenes vinculados a dinámicas de pandillas en comunas de ladera y oriente.
Consejos de Paz Urbana.	Arquidiócesis de Cali	Recursos propios.	Secretaría de Seguridad y Justicia.	Jóvenes <sup>8</sup> y comunidad en zonas vulnerables de la ciudad.

Fuente: Elaboración propia.

La siguiente imagen esquematiza la operatividad del modelo donde el centro de la estrategia son los jóvenes y su comité central es el Comité de Ingreso a la Ruta de Paz Urbana (CIRPAU). Sin embargo, por las complejidades de la violencia en Cali, especialmente en las zonas de intervención, se establecen programas dirigidos a la prevención primaria y secundaria donde la familia de los jóvenes y su comunidad se ven beneficiados por la oferta institucional e intersectorial.

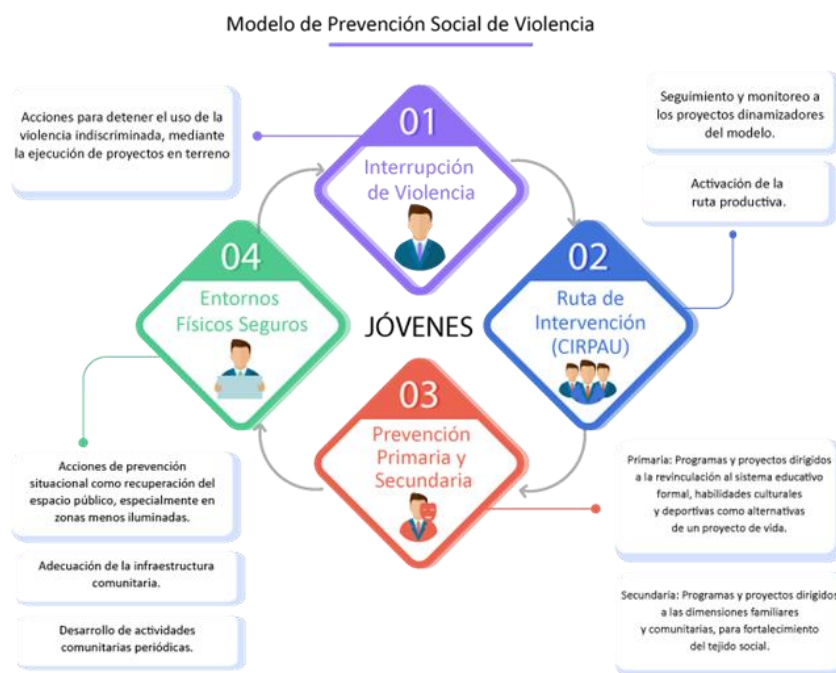


Figura 6. El Modelo de Prevención Social de Violencia. Fuente: Elaboración propia

La estrategia de un modelo para prevenir la violencia desde una perspectiva social no es una novedad del gobierno Armitage. Su predecesor, el Dr. Rodrigo Guerrero, ya había

<sup>8</sup> La Arquidiócesis de Cali, a diferencia de los otros proyectos, trabaja de manera aparte con jóvenes y adultos que están vinculados a estructuras del tipo III y IV de acuerdo a la clasificación de la UNODC.

implementado un modelo similar en su segundo gobierno (2012-2015) pero, realmente, se entendía más como programas orientados a prevenir la violencia y no un modelo estructurado. Lo importante de este punto es ver la continuidad en los procesos de intervención social con enfoque preventivo y no punitivo, ya que la disminución sostenida de los Índices de homicidios inició en el 2013 como lo muestra la Figura 1, al segundo año de gestión de Guerrero.

Ahora, es cierto que no se puede atribuir la disminución de homicidios, de manera exclusiva, a los programas y modelos de prevención. Pueden existir otros factores como operativos policiales y militares exitosos en su lucha contra el crimen en todas sus manifestaciones, la operación del sistema judicial o la reconfiguración de actores armados y su influencia local en ciudades como Cali. No obstante, no se debe dejar de lado la importancia y el aporte de las estrategias de prevención ya que, al menos en el primer indicador sobre seguridad -la tasa de homicidios-, parece dar resultados importantes e históricos; aunque el modelo no cuenta con un modelo propio de evaluación de su eficacia.

En la literatura revisada e investigada no hay indicio de evaluación de esta estrategia. Es posible que los proyectos dinamizadores tengan sus propias estrategias de evaluación, pero el modelo, como tal, carece de ello. Es posible encontrar datos en la evaluación del plan de desarrollo y así tener insumos para un análisis de gestión por resultados, pero eso aleja toda posibilidad de realizar un ejercicio evaluador en términos de construcción de paz y el modelo se quedará como una estrategia de acción de gobernabilidad local.

#### Marco teórico – conceptual

El presente marco teórico-conceptual tiene como fin orientar la investigación a partir de dos conceptos claves: La Nueva Gestión Pública y su enfoque de Gestión por Resultados como marco evaluador de una estrategia puntual de la administración pública y la construcción de paz como concepto, al ser el objetivo central del modelo analizado. Esto permitirá unir los conceptos de gestión por resultados y construcción de paz, para evaluar una estrategia pública ejecutada por un organismo gubernamental. Aunque no se trata de una política pública como tal, este ejercicio permitirá tener una aproximación a la evaluación de programas puntuales que busquen la construcción de paz sostenible y eficaz a nivel local.

#### *La Nueva Gestión Pública*

Ramió (2001) propone que la Nueva Gestión Pública emerge como una respuesta de los Estados a una crisis de legitimidad y estabilidad de la administración pública valiéndose de principios neoempresariales y neopúblicos. Los primeros hacen énfasis en la economía abogando por la eficacia y eficiencia del establecimiento público y del uso de sus recursos. Lo neopúblico, se centra en la participación ciudadana y, especialmente, en la satisfacción del ciudadano, así como en la ética y la calidad de los servicios público. En otras palabras, se trata de una reinención de la administración pública ante las demandas cambiantes de las sociedades pasando de un sistema tradicional rígido a uno más flexible.

Por su parte, Cejudo (2011) define la NGP como *‘un concepto utilizado para denotar un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y a introducir mayor competencia en el sector público, con el propósito de mejorar los resultados de la acción gubernativa’* (p. 17). En este orden de ideas, se estaría hablando de un *‘nuevo paradigma administrativo’* donde la satisfacción del ciudadano es el centro de las acciones gubernamentales (Vélez, 2011). Este mismo autor lo denomina como una nueva racionalidad político-administrativa que toma distancia de la tradición burocrática.

Estas definiciones y aproximaciones sobre el concepto permiten identificar que existe una tendencia teórica para la definición de la NGP como un modelo que busca la racionalización de la administración pública, a través de lógicas gerenciales del sector corporativo o empresarial. El mayor beneficio al menor costo donde el ciudadano se hace beneficiario de bienes y servicios importantes. El Estado ya no es el fin en sí mismo, buscando su preservación mediante el uso legítimo de la fuerza, como propondría Weber (1919); se ve, desde la perspectiva de la NGP, como el *medio* que tiene el ciudadano para suplir sus necesidades públicas.

Sin embargo, Ramió (2001) advierte que se tiene que tomar el diseño institucional de cada Estado, así como sus tradiciones, para garantizar el éxito de esta propuesta. Países como Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda no tienen las mismas condiciones - institucionales y sociales, por ejemplo- que Brasil, México o Colombia y, por ello, este modelo ha encontrado dificultades en países latinos. León, (2017) plantea que la NGP se quedó con la idea de realizar reformas para implementar un modelo gerencial o empresarial sin ir más allá de eso. Concluye que no logró *‘impactos en la sociedad’*, por lo cual trae a colación diferentes enfoques. Por su parte, Vélez (2011) argumenta que la NGP tiene diversos enfoques que se relacionan entre sí debido a su gran universo de aplicación. Para el objeto de la investigación, solo se trabajará del enfoque de Gestión Por Resultados.

#### *Gestión Por Resultados*

Makón entiende el Modelo de Gestión por Resultados como:

El modelo que propone la administración de los recursos públicos centrada en el cumplimiento de las acciones estratégicas definidas en el plan de gobierno, en un período de tiempo determinado. De esta forma, permite gestionar y evaluar la acción de las organizaciones del Estado con relación a las políticas públicas definidas para atender las demandas de la sociedad” (2000).

León (2017), establece que este modelo se centra en evaluar el accionar de las organizaciones del Estado sobre un tema particular. Igualmente, explica que Olmos (2009) define tres procesos necesarios de este enfoque: Planeación, Presupuestación y Evaluación de desempeño. De esta manera se puede establecer que el modelo de Gestión por Resultados tiene un enfoque integral.

Por su parte, el Departamento Nacional de Planeación de Colombia define la gestión por resultados de la siguiente manera:

Facilita a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima

eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (DNP, 2019).

Sobre estos tres aportes conviene puntualizar que este modelo busca la optimización de los recursos, aumentado su utilidad para atender las demandas de una sociedad en un tiempo determinado, que puede ceñirse al periodo de gestión de un gobernante elegido mediante elección popular (4 años en Colombia). Sin embargo, es importante considerar dos aspectos que no se han considerado: la integralidad que propone Olmos (2009) y los instrumentos de medición que se pueden generar para evaluar los resultados.

La integralidad de la Gestión por Resultados sugiere que el modelo implica una planeación previa donde se establece estrategias de presupuestación, seguimiento, monitoreo y evaluación. Esta planeación puede verse expresada en los planes de desarrollo territorial o local. El DNP lo expresa así: *“La gestión debe soportarse en un proceso de planificación estratégica para el desarrollo integral, el cual se materializa en el Plan de Desarrollo, instrumento que se constituye en la carta de navegación de la Administración para los cuatro años”* (DNP, 2012).

El plan de desarrollo de una ciudad es la hoja de ruta de un gobierno durante el tiempo de su gestión; allí se establece la integralidad del modelo de gestión por resultados que va desde la priorización de estrategias de acción, financiación, territorios y población beneficiada. Sin embargo, es necesario enfocarse en el aspecto evaluativo, ya que allí se centra el objetivo del presente artículo. El Departamento Administrativo de la Gestión Pública reconoce que la evaluación es uno de los pilares de la Nueva Gestión Pública y propone que esta se puede analizar desde diferentes aspectos como evaluación según el objeto donde se desarrolle, una política pública o un programa público (DAGP, 2015).

La evaluación de un programa público, como MPSV, corresponde a evaluar impactos o resultados de una intervención pública directa sobre una realidad social, dejando de lado, parcialmente, los resultados globales que caracterizarían una política pública (Armijo, 2011). Según esta autora, en los programas públicos se evalúa los resultados, la gestión y el impacto causado en la realidad social que se pretendía atender mediante la metodología del marco lógico, donde se establece el programa como tal, las inversiones. Más allá de lo que propone, generalmente se realiza una evaluación *ex post*; es decir, después de la intervención.

Así las cosas, la NGP es una adaptación del uso de técnicas y procedimientos modernas del sector privado en la administración pública como resumiría Thompson (1997) donde los resultados son pilares, puesto que permite la toma de decisiones, la orientación de recursos y satisfacción de los ciudadanos como sujetos, donde recae los bienes y servicios ofrecidos por el Estado. Se entiende entonces que la eficacia de la administración pública de un gobierno se da en la medida del cumplimiento de los resultados a partir de las evaluaciones que se realicen donde los indicadores son establecidos por el mismo gobernante en el plan de desarrollo.

En este orden de ideas, el MPSV constituye un programa público que busca intervenir en una realidad para lograr unos objetivos deseados por la ciudadanía, en este caso la construcción de paz. No obstante, el concepto de construcción de paz, así como sus mecanismos o estrategias de evaluación, carecen de universalidad ya que su desarrollo se ha visto mediado por aportes de diferentes perspectivas y momentos históricos puntuales como se podrá ver a continuación.

#### *La Construcción de Paz*

Después del fin de la guerra fría en la década de los 90, el concepto de Construcción de Paz se ha debatido ampliamente a partir de la definición 'fundacional' que brindó el Secretario General de la ONU, en 1992, Boutros Boutros Ghali. En *Agenda por la Paz*, Ghali definió la *consolidación* de paz como las acciones dirigidas al apoyo de estructuras tendientes a fortalecer la paz para evitar la reanudación de conflictos (2011). Desde entonces, el concepto ha sido adaptado y reconfigurado a diferentes escenarios y, también, desde diferentes organizaciones nacionales e internacionales que buscan la superación de conflictos armados internos. Es menester analizar, a grandes rasgos, las características generales de este concepto.

En 1998, John Paul Lederach acepta que la fase de un posacuerdo para la finalización de un conflicto armado es importante para la construcción de paz que implícitamente proponía Boutros Ghali pero que no se queda allí y va más allá; afirma que la construcción de paz se

Entiende como un concepto global que abarca, produce y sostiene toda la serie de procesos, planteamientos y etapas necesarias para transformar los conflictos en relaciones más pacíficas y sostenibles [...] incluye, por tanto, una amplia gama de actividades y funciones que preceden y siguen a los acuerdos formales de paz' (1998, 48). Lederach entiende que la paz es un proceso social dinámico y cambiante que requiere un proceso estructurado de construcción. Lo plantearía como un 'Marco Integrado de Construcción de Paz' (1998).

El Marco Integrado de Construcción de Paz que propone Lederach se caracteriza por la integralidad de dos modelos: El paradigma anidado de Dugan (1996) y el modelo del marco temporal. El primero, es un modelo que surge del esfuerzo de contestar la pregunta sobre cómo reaccionan los actores en un conflicto ante situaciones determinadas clasificando cuatro variables: cuestión, relación, subsistema y sistema. Lederach (1998) afirma que este modelo permite evidenciar desde las cuestiones más limitadas (cuestión y relación) hasta los aspectos más complejos (subsistema y sistema) de la construcción de paz. Por otra parte, el modelo del marco temporal permite establecer cuatro momentos que configuran una transformación sostenible del conflicto: Intervención en Crisis; Preparación y Formación; Diseño del Cambio Social, y Sistema/Relación de objetivos y redefinición (1998).

Esta aproximación a Lederach permite tener un esquema sobre el *cómo* se debe entender las estrategias de construcción de paz. Al igual que la NGP, el concepto surge de adaptaciones de diferentes áreas de conocimiento para dar respuestas acordes a las necesidades sociales cambiantes. Los programas públicos en el marco de la NGP deben



tener, como prioridad, el hecho que la ciudadanía perciba sus necesidades atendidas con un enfoque integral y flexible que permita analizar la complejidad de la situación social que se interviene. Dicho de otra manera, se requiere un concepto integral para las lógicas modernas de la NGP.

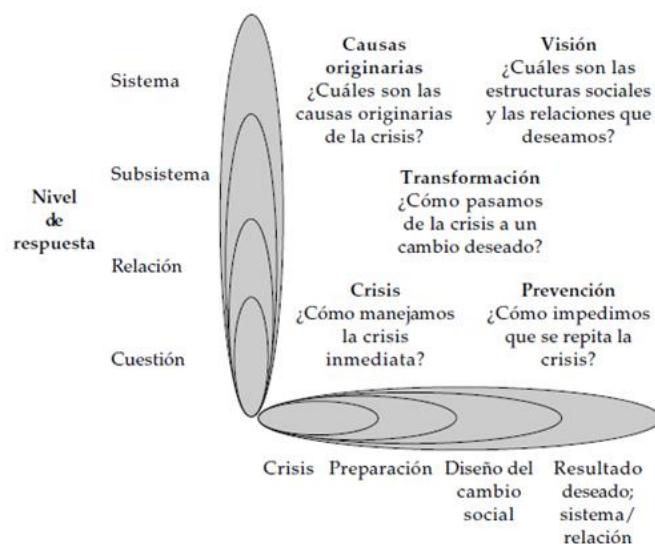


Figura 7. Marco Integrado de Construcción de Paz Fuente: (Lederach, 1998)

Para Lederach (1998) los puntos de intersección de los dos modelos explicados generan cinco 'comunidades de pensamiento y acciones diferentes' que permite orientar, de manera procedimental la transformación de conflictos en relaciones pacíficas sostenibles (1998, p. 108). La teoría de Lederach se fundamenta en entender la Construcción de Paz de una manera holística donde no solo intervienen los actores beligerantes, sino desde los liderazgos comunitarios hasta las instituciones gubernamentales, cada uno en un respectivo campo de acción<sup>9</sup>. Esta 'estructura-proceso para la construcción de paz' debe orientarse al apoyo de los procesos de cambio social. Igualmente se deben desarrollar en los contextos de conflicto arropando aportes culturales y particulares del territorio, pero sin limitarse a ello y, finalmente, debe apuntar a la reconciliación de la sociedad.

En complemento, el artículo de Rettberg hace una extensa recopilación académica sobre los debates, reconfiguraciones y adaptaciones que ha tenido la Construcción de Paz como concepto en las últimas décadas. En un ejercicio recopilatorio plantea que las discusiones que se han generado en torno al concepto se enmarcan en los siguientes temas: a) comprensión de los conflictos armados internos, b) consideración de los nuevos actores (la sociedad civil, principalmente), c) ampliación de la agenda<sup>10</sup>, d) énfasis lo local, e) límites de la soberanía, f) tensión entre centralidad y debilidad de la ONU<sup>11</sup>, g) el papel del Estado

<sup>9</sup> Esta idea la profundiza en la figura de tipos de actores en la construcción de paz. pág.66

<sup>10</sup> Lo define como la complementariedad que han tenido distintos procesos de construcción de paz como desarme, desmovilizaciones y conversiones militares.

<sup>11</sup> La 'Debilidad de la ONU' la expresa en términos del poco alcance que ha visto la ONU en diferentes espacios de conflictos internacionales.

como actor y canal de construcción de paz. En función de estas discusiones, propone su propia definición de la siguiente manera:

La construcción de paz es un campo heterogéneo y multiforme, atravesado por diferentes maneras de entender los conflictos armados internos, la paz y su promoción; compuesto por múltiples actores con agendas diversas y que se debate entre preguntas fundamentales sobre el grado de separación necesario y deseable entre lo doméstico y lo internacional, sobre el grado de centralización de las decisiones e instituciones involucradas, y sobre el rol y la responsabilidad del Estado en los países transicionales (Rettberg, 2013)

Además del aporte conceptual que realiza Rettberg, el hallazgo más importante que realizó es la evidencia de *la pregunta por la eficacia* (2013). Según sus conclusiones, la discusión teórica no ha permitido tener un consenso respecto a un conjunto aceptado de indicadores que permitan evaluar las estrategias dirigidas a la construcción de paz de un país. Es posible que la única unidad de medida aceptada sea la disminución de homicidios en relación a un conflicto armado. En aspectos generales, se estaría aludiendo de nuevo a la 'paz negativa' que minimiza la definición de paz a la ausencia de guerra. En este punto es acertado preguntar: ¿la construcción de paz se mide en el número de personas asesinadas en un territorio determinado? Rettberg respondería lo siguiente: '*ha emergido el acuerdo de que la disminución de homicidios es necesaria pero no suficiente*' (2013).

Este último estudio concluye que el desarrollo de una *cultura de evaluación* (Rettberg, 2013) es uno de los principales retos de la construcción de paz en la actualidad. En este reto es que se ubica la presente investigación, en hacer un aporte a esta cultura de evaluación de estrategias de construcción de paz tomando como objeto una estrategia de la administración municipal. La revisión teórica de la construcción de paz indica que no es necesario ver este concepto en el marco exclusivo de actores beligerantes con el fin de impedir el resurgimiento de un conflicto armado. Es, de hecho, un proceso más complejo que involucra a todos los sectores de una sociedad donde el Estado cumple una función de actor y canal de constructor de paz.

Las estrategias de construcción de paz no son exclusivas de las entidades gubernamentales, pero no se puede obviar su rol en la sociedad. Tanto Lederach como Rettberg enfatizan que el Estado es un canalizador para la construcción de paz, especialmente en sociedades que han pasado por experiencias profundas de conflicto armado como en Colombia. Por ello, el reto de construir paz sostenible no debe limitarse a la implementación de acuerdos nacionales entre los actores que pactaron finalizar el enfrentamiento armado, debe ser prioridad en todos los órdenes territoriales para el beneficio de sus ciudadanos.

La construcción de paz como respuesta a la violencia urbana en el orden local puede ser un enfoque diferente a la tradicional persecución policiva para derrocar el crimen sin considerar los factores estructurales que posibilitan las expresiones de violencia. Por ello, la NGP y su enfoque de Gestión por Resultados brinda las oportunidades para analizar programas públicos con un grado de flexibilidad importante acorde a un concepto que no

ha sido estudiado en profundidad en Colombia y del cual, tampoco, existen consensos generales sobre sus estrategias de evaluación.

Esta última idea es tomada por Rettberg (2013) frente al concepto de construcción de paz, pero no lo analiza desde un modelo de administración pública donde las metas están planteadas desde el inicio de cada gestión en el plan de desarrollo como orienta el DNP. No obstante, es necesario considerar la conclusión de Rettberg puesto que las estrategias de construcción de paz que se han visto, al menos en la ciudad de Cali, carecen de un fundamento teórico y este hecho puede alejar los resultados deseados y esperados por la ciudadanía. Sin embargo, el vacío en cuanto al concepto de construcción de paz como una alternativa de solución de violencia urbana no parece exclusivo de la capital del Valle del Cauca, ciudades como Medellín y Bogotá poseen características similares.

#### *Paz Urbana: Experiencias de Medellín y Bogotá*

En Colombia no siempre se ha pensado en paz urbana como respuesta a las situaciones de violencia que se suelen presentar en una ciudad. De hecho, en Latinoamérica la violencia que se manifestaba en el espacio urbano no representaba un punto importante en las agendas de gobierno como lo expresa Fernando Carrión:

A la violencia urbana no se le ha concedido la importancia necesaria, ni ha sido incorporada en la discusión de los problemas del desarrollo y de las formas de vida urbana, con la urgencia y la prioridad que se merece (Carrión F. , 1995).

Lo cierto es que en Colombia se veía el problema de la violencia en las ciudades como efecto de la confrontación con los grupos guerrilleros, el auge y caída de los carteles del narcotráfico y la emergencia de grupos paramilitares, además que solo se analizaba desde la esfera de la violencia homicida y se medía en el aumento o disminución de los homicidios. El informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2003) sobre la situación de los derechos humanos en Colombia concluye, por ejemplo, que el aumento de operaciones militares en las zonas urbanas de Medellín y el incremento de fuerzas milicianas de grupos guerrilleros y paramilitares produjeron el alza de homicidios y masacres en la ciudad en ese año.

En efecto de lo anterior, Giraldo (2008) afirma que el aumento de las tasas de homicidio en la ciudad es directamente relacionado con el escalamiento del conflicto armado mientras que sus descensos se han dado por políticas del orden nacional. Explica que las curvas ascendentes de los casos de homicidio en la ciudad coinciden con periodos históricos como la escalada narcoterrorista y el fortalecimiento de las milicias urbanas de grupos guerrilleros y paramilitares, mientras que los descensos más pronunciados llegaron con la desarticulación del cartel de Medellín y la desmovilización del bloque Cacique Nutibara de las autodefensas, por nombrar algunos casos.

Es claro que el escalonamiento del conflicto armado en Medellín se traduce en el aumento de homicidios y en actividades características propias de acciones de corte militar -masacres, atentados terroristas, desapariciones, etc.- Este tipo de violencia no se produce de manera aleatoria o caótica como argumenta Kalyvas (2003), es producto de una serie de factores que responden a particularidades de la coyuntura. En Medellín se reconocen dos

argumentos explicativos que permitió dicho escalonamiento: “1) *El Retiro del Estado* y 2) *Nacionalización del Conflicto Armado en Medellín*” (Giraldo, 2008).

Alonso, Giraldo y Sierra (2007) explican que en los 90 se dieron dos enfoques o discursos en la manera en que se concebía la política de seguridad en Medellín. Un primer discurso ligado a la concertación, al pacto social y la convivencia y, en segundo lugar, un enfoque institucional de seguridad ciudadana. Estos dos discursos no se excluían y permanentemente se entrecruzaron en el diseño de las políticas municipales de seguridad como respuesta a estos factores:

- Desconocimiento de la responsabilidad de los entes estatales de la generación e incremento de los actos de violencia.
- Las acciones de violencia no eran generadas en la ciudad y por ende la acción del gobierno local no tenían injerencia allí -las directrices de la lucha contra el narcotráfico se daba desde el orden nacional, por ejemplo-
- La acción del gobierno local estaba legalmente limitada ante el gobierno nacional.

Sumado a lo anterior, se aceptó la idea de catalogar como equivocado el tratamiento represivo que se le había dado a las estrategias de lucha contra el narcotráfico y las actividades criminales como el sicariato proponiendo, en su lugar, una autogestión del conflicto dándole un rol fundamental a las comunidades en función de considerar la seguridad como un asunto de todos. Sin entrar en los detalles de cada plan de gobierno de los alcaldes de Medellín durante los 90 y principios del siglo XXI, se puede resaltar dos aspectos básicos que caracterizaron la política de seguridad ciudadana en este tiempo:

1. Se dio un papel determinante a la comunidad en la gestión de seguridad donde el gobierno local se limitó a ejercer un papel negociador con las diferentes organizaciones armadas ilegales las cuales tenían poder de acceso a los barrios y control del mismo. Se puede resumir bajo la idea de una privatización de la seguridad por parte de entidades contraestatales y paraestatales en aras de mostrar resultados positivos.
2. No había continuidad en la política de seguridad en los cambios de administración. “*Todas ellas (políticas municipales de seguridad) se plantean como un nuevo punto de partida y como un punto de ruptura con la política anterior*” (Alonso , Giraldo, & Sierra, 2007 )

Estos aspectos generaron resultados directos de una negociación. Por el lado del gobierno local se redujeron índices de homicidios y se daban “buenos” resultados para la coyuntura de ese entonces. Por el otro lado, el de las bandas o combos criminales, se favorecieron del control territorial fortaleciendo su capacidad económica y militar. De acuerdo con Giraldo (2008), la cesión del monopolio de la fuerza por parte del Estado local a las bandas les permitió constituir órdenes privados de seguridad que son aceptados por la comunidad.

Este retiro del Estado local de la gestión del orden público se dio de manera paulatina orquestada por el discurso y las políticas públicas del gobierno municipal. Durante los 90, las diferentes administraciones de la ciudad se dedicaron a negociar en medio del

desorden que supone la injerencia de actores ilegales en un conflicto armado, en lugar de imponer su mandato constitucional del monopolio de la fuerza.

El segundo argumento explicativo de Giraldo se puede ubicar, temporalmente, entre el año 2000 y el 2003 donde no solo existía una clara tendencia de la guerrilla y los paramilitares por urbanizar el conflicto armado; también encontraron un escenario que favorecía sus intereses por la situación del retiro del Estado local en ciertos territorios. El poder de la guerrilla y las autodefensas permitió un fácil acceso al control urbano de determinadas zonas monopolizadas por bandas y combos heredando su función de regulador social en comunidades, especialmente en las zonas periféricas.

De acuerdo con Giraldo (2008) este acceso se dio de tres maneras: a) acercamiento a los grupos rurales de la ciudad-región, b) por las vías de ocupación desplazando unidades guerrilleras campesinas, y c) transformación y articulación de estructuras criminales urbanas como el bloque Cacique Nutibara de las autodefensas. Esta urbanización de la guerra no solo generó un efecto en el tejido social donde la figura de autoridad no era la legalmente constituida, de igual manera dificultó y complejizó las características de la violencia urbana en la ciudad. Las poco efectivas políticas de seguridad se vieron sobrepasadas por las circunstancias dejando notar sus vacíos y su falta de articulación con el orden departamental y nacional.

La reflexión de Fernando Carrión sobre la violencia urbana se puede ver con total claridad en el caso de Medellín de los años 90 y quizás desde antes. No se analizaba la violencia urbana como una variable independiente del conflicto armado llevando a desconocer responsabilidades del gobierno local en la gestión de conflictos violentos dificultando la manera de diseñar políticas públicas que fueran eficaces. Ahora bien, mucho menos se podía pensar en un concepto como paz urbana en ese entonces ya que la atención se centraba en el asunto de seguridad, especialmente en una ciudad con las dinámicas de Medellín. Por el contrario, la ciudad de Bogotá tuvo una experiencia diferente con mejores resultados.

En el mismo periodo, Bogotá ha mostrado indicadores favorables en función de la disminución de homicidios violentos. Ariel Ávila (2014) atribuye estos resultados a tres explicaciones: 1) gestión local de seguridad, 2) transformación del crimen y racionalización de la violencia y 3) zonas de pacto y refugio. Se resaltarán los puntos relevantes de cada explicación a fin de obtener datos claves que permitan esbozar una idea (si es posible) del concepto de paz urbana haciendo un análisis comparado entre los casos estudiados en complemento de la experiencia de Cali.

La gestión local de la seguridad inicia por la coordinación entre gobierno local y policía nacional y pasa por el desarrollo de políticas públicas. A diferencia como se vio en Medellín, la gestión de los conflictos para generar seguridad no fue dejada a las comunidades, fue y ha sido liderada por el primer mandatario local, es decir, el alcalde de turno donde actúa de acuerdo a las particularidades de la ciudad. Reconociendo que las expresiones de violencia y las operaciones delincuenciales no son homogéneas, Bogotá desarrolló una micro gestión de la seguridad focalizando territorios y diferenciando

acciones de acuerdo a particularidades. Se tuvo -y se ha mantenido- una cercanía institucional de las autoridades en los territorios de intervención.

En términos de políticas públicas de seguridad, Bogotá puede considerarse como un modelo a seguir puesto que interrumpió con un modelo desgastado de acción y persecución de la criminalidad siguiendo políticas estatales de corte nacional. Desde la primera administración de Antanas Mockus hasta Gustavo Petro la capital del país creó su propio discurso en materia de seguridad urbana. Ariel Ávila considera que, durante este tiempo, las políticas públicas de seguridad en Bogotá se pueden agrupar en cuatro grupos:

1. Cultura ciudadana.
2. Desarrollo urbanístico.
3. Prevención con jóvenes en alto riesgo social
4. Seguridad regional.

En el segundo punto, Ávila sugiere que la reducción de homicidios puede ser producto de transformaciones de estructuras criminales, así como de su operatividad más que eficacia de las políticas públicas de seguridad. Resalta 5 transformaciones:

- a) Racionalización del uso de la violencia para casos extremos de solución de conflictos entre bandos criminales.
- b) Subcontratación criminal de parte de estructuras jerarquizadas a pandillas y grupos del crimen común.
- c) Descentralización de organizaciones criminales<sup>12</sup>
- d) Desconcentración de las organizaciones criminales. Sumado al punto anterior, esta desconcentración se da a partir de la fragmentación de las grandes estructuras criminales y por la puja para el control de las economías ilegales.
- e) Diversificación de las economías ilegales lo cual trajo consigo la implosión de nuevas pero pequeñas redes criminales.

La importancia de este punto se reduce a la flexibilidad con que deben operar las autoridades y los diseñadores de políticas públicas de seguridad. Un enfoque reactivo en materia de seguridad puede quedarse corto ante las transformaciones de prácticas ilegales. Se pueden tener golpes a estructuras militares o capturas importantes, pero no se logrará la desarticulación de estas mismas con un solo enfoque de acción.

En la tercera explicación se refiere al uso indiscriminado de la violencia por el control territorial. Históricamente Bogotá no ha representado ser un territorio atractivo para las grandes estructuras del crimen organizado por su carácter centralista y por la dificultad de tener rutas para el tráfico de droga por su lejanía del mar. No ha sido centro de operaciones o un corredor estratégico como si lo han podido ser ciudades como Medellín y Cali. Ávila

---

<sup>12</sup> Esta transformación también la vivió el cartel de Medellín y el cartel de Cali. Giraldo (2008) menciona que con la muerte de Pablo Escobar el cartel de Medellín se fragmentó al igual que el cartel de Cali con la captura de los hermanos Rodríguez. Aparecieron nuevos nombres del narcotráfico con un poder militar limitado que buscaban hacerse con el monopolio del tráfico de drogas por medio del uso indiscriminado de la violencia.

(2014) plantea que las organizaciones criminales se reducen a unos cuantos esmeralderos que subcontratan pandillas para usar la violencia en determinados casos.

La experiencia de Bogotá durante los años 90 y parte de la primera década del siglo XXI deja resultados interesantes en como puede abordarse la problemática de la violencia urbana y más si se puede comparar con otra experiencia como la de la capital del departamento de Antioquia. Naturalmente no puede dejarse de lado su coyuntura, sus particularidades y sus dinámicas propias, pero si se puede sustraer una serie de elementos.

Es posible que el elemento crucial es el papel del Estado local en la gestión de la seguridad. Es innegable a la luz de estas experiencias que el gobierno local juega un rol determinante, no solo por el liderazgo que debe ejercer a la hora de tomar decisiones, sino por el reconocimiento y entendimiento de las diferentes problemáticas de su orden territorial. De igual manera, la continuidad o al menos la coherencia en un discurso de seguridad puede ser importante y un factor que facilite procesos a mediano y largo plazo.

Por otra parte, se debe considerar la cooperación y la coordinación de esfuerzos institucionales. En línea con lo anterior, los planes de gobierno deben tener coherencia con los lineamientos nacionales, pero depende del gobernante local ajustar las demandas de su territorio para poder efectuar políticas públicas acordes a las necesidades de sus ciudadanos en materia de seguridad, en este caso. De igual manera, estas políticas públicas o programas de gobierno deben ser flexibles para ajustarse a un carácter cambiante y transformador de estructuras ilegales. Sin embargo, es importante mencionar que en esta literatura revisada siempre se pensó en clave de seguridad ciudadana y nunca en paz urbana.

Es posible pensar que el discurso hegemónico de la época era el de la seguridad al ser un bien deseado en consecuencia del escalonamiento del conflicto armado, la ofensiva de los narcotraficantes y la emergencia de grupos paramilitares. Actualmente, después de la firma del acuerdo de paz entre el gobierno y la guerrilla de las Farc, pareciera que impera una vocación discursiva por la paz, pero eso sería desconocer todos los procesos de paz que se dieron en la década de los 90. Evidentemente, el acuerdo final con las Farc fue histórico pero los predecesores a este proceso tuvieron un impacto significativo en su momento el cual, de hecho, permitió consolidar el que se negoció en La Habana.

No se puede discutir el hecho que el proceso de paz de la Habana facilitó y legitimó muchos programas públicos y políticas enfocadas a la construcción de paz en el terreno local o nacional. Sin embargo, no resulta conveniente atribuirle este hecho como la única explicación del porque se está hablando de paz urbana en la actualidad. Si se hace una mirada retrospectiva, en los 90 no se hablaba de violencia urbana como se puede encontrar en el presente tal cual lo manifestaba Carrión a mediados de esta época. El no hacerlo, y tampoco reconocerlo, trajo consecuencias significativas como en Medellín. En los últimos años, este concepto (violencia urbana) ha ido acaparando debates importantes, tiene una literatura importante para su análisis y es tratada con la seriedad por parte de los gobernantes locales. Puede considerarse como una evolución conceptual.

La paz urbana como concepto puede estar pasando por este mismo proceso de consolidación, pero requiere debates y aportes académicos que no se han dado a profundidad. Para John Mario Muñoz, decano de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia, “no hay todavía un debate fuerte desde los gobiernos sobre paz urbana en Medellín o en otras ciudades de Colombia, ha sido más un empoderamiento de las comunidades víctimas del conflicto lo que ha puesto el tema sobre la mesa” (Fernández, 2019). Por ello, se requiere tener algunos mínimos que permitan operativizar el concepto de paz urbana como una respuesta novedosa a las diferentes expresiones de violencia urbana.

*Paz Urbana: Un reto a la creatividad.*

Después de analizar la experiencia de las tres principales ciudades de Colombia se puede generar una primera conclusión: histórica e institucionalmente se ha abordado el concepto de violencia urbana directamente ligado al número de homicidios en un periodo de tiempo. Las políticas públicas han sido enfocadas a disminuir la tasa de estos hechos mientras que los diferentes gobiernos locales -incluso en la actualidad- valoran su gestión en cuanto a la seguridad en función de este indicador. Rettberg ya había advertido que este indicador no es suficiente, puesto que violencia no se traduce en homicidios. Incluso, Ariel Ávila manifiesta que el indicador no sugiere una mejor gestión si se quiere continuar con la visión de seguridad (2014). Por otra parte, hablar de paz es inevitablemente más complejo.

En este punto conviene recordar el aporte de Galtung sobre el triángulo de la violencia:

En la parte inferior se sitúa la violencia cultural, un sustrato a partir del cual los otros dos pueden nutrirse. En el siguiente estrato están localizados los ritmos de la violencia estructural. Y en la parte superior, siempre visible, se sitúa el estrato de la violencia directa con todo el registro de la crueldad perpetrada por los seres humanos tanto contra los demás como contra otras formas de vida o la naturaleza en general (2016).

Analizar la problemática desde la óptica de los homicidios o de la violencia directa en términos de Galtung excluye los otros tipos de violencia, aquella que puede ser ‘invisible’ pero que en ciertos escenarios puede ser generador de conflictos profundos. Por ejemplo, podría realizarse un análisis argumentativo donde se demuestre que la violencia que vivió Medellín en los años 90 fue generada desde un escenario estructural. De la misma manera, se puede fijar que las políticas públicas de esa época se diseñaron para contener la violencia directa dejando de lado factores estructurales y culturales. La paz urbana, en principio, no debe desconocer esta característica.

Es claro que la violencia no se reduce a su expresión directa y que su uso o abuso responde de ciertos factores. Esta idea dota al concepto de violencia con una suerte de intencionalidad. Retomando a Ariel Ávila, menciona que el uso de la violencia homicida se racionaliza de acuerdo a la transformación de los actores criminales por lo cual es acertado que la violencia no se manifiesta al azar, sino que es el medio para lograr un fin deseado. De otro lado, Iván Monzon (2010) no desconoce que en el espacio urbano existen prácticas violentas que se dan por condiciones del territorio, pero es enfático en afirmar que la



violencia -como actor social- no es el tipo de acto que se realice, es su intencionalidad estratégica.

Los efectos de la violencia, entendida en términos de Monzon, en la vida urbana pueden ser incontables entendiendo que las lógicas ciudadanas y ciudadanas pueden variar drásticamente de una a otra. Sin embargo, Carrión (2004) afirma que la reproducción de situaciones violentas se traduce en un estado de inseguridad que puede darse a nivel personal (miedo al delito), relacional (fractura del tejido social), estructural (sistemas excluyentes y opresores) y cultural (tendencia a una cultura autoritaria y represiva como única solución). En este caso, la paz urbana debe brindar soluciones a estos aspectos, pero no se puede realizar de cualquier manera. Monzon manifiesta que la paz urbana y su construcción es un reto a la creatividad humana.

En efecto, el concepto de paz urbana es un reto a la creatividad y a la innovación toda vez que debe propender por brindar soluciones a los asuntos particulares de una ciudad y a problemáticas típicas de la urbanidad sin dejar de lado un carácter flexible que se ajuste a las transformaciones de las relaciones sociales. No obstante, se requiere tener unos puntos básicos para proponer una definición que aporte a la discusión sobre la paz urbana, especialmente en Colombia:

- a) La paz urbana debe conllevar a la reducción de la inseguridad en todos sus matices. Este punto implica que se deben tener las condiciones para que las personas vivan su vida dignamente, en un sistema justo que proporcione las garantías de sus necesidades básicas y donde exista un clima de confianza en las instituciones y con su comunidad.
- b) Paz urbana requiere miradas holísticas, estructurales donde las relaciones se basen en la cooperación entre pares y donde el inevitable conflicto sea visto como una oportunidad de transformación dejando de lado la violencia directa como método de gestión.
- c) Debe pensarse como una estructura-proceso (en términos de Lederach) en dos direcciones: desde las acciones de la sociedad civil al Estado y viceversa. El Estado debe generar políticas públicas basadas en la información de su territorio para una gestión de la paz de acuerdo a las necesidades de su territorio reduciendo cualquier tipo de riesgo y, desde la sociedad civil, a partir de su participación activa en su ejercicio ciudadano.
- d) En complemento del punto anterior, la construcción de paz urbana debe ser liderada desde el Estado, especialmente desde los gobiernos locales. En este sentido, debe tener debate interno, políticas públicas e indicadores de medición acordes a criterios de construcción de paz urbana.

La complejidad del asunto es tal que no puede existir una única definición de paz urbana. Realmente hacerlo sería ir en contravía de lo que se ha investigado hasta este punto donde se menciona que debe ser flexible, innovador y creativo. Solo con la transformación del tejido social para la superación de inseguridades colectivas requiere un enorme ejercicio basado en el respeto de la diversidad cultural que se puede encontrar en un barrio o en una ciudad. Para efectos de este artículo, Monzon formula la siguiente definición operativa:

Es un estado relacional dinámico en el que los actores sociales en una comunidad, ciudad o pueblo, logran una mutua valoración de sus necesidades e intereses y una comprensión cualitativamente mas profunda de sus conflictos; y desarrollan una búsqueda activa y constante del bien común, la reducción de los niveles de exclusión social y la reducción del recurso de violencia como medio para enfrentar sus diferencias, crisis y carencias (Monzon , 2010)

En esta definición no se deja explicito la función del Estado en este proceso-estructura como canalizador de construcción de paz como lo plantean tanto Lederach como Rettberg, pero lo equipara como un actor social que busca convivencia ciudadana y las garantías de habitabilidad de los ciudadanos de un territorio urbano. Tampoco habla del vacío que Rettberg refiere como una falta de cultura de evaluación. Sin embargo, puede considerarse al Estado como la institución encargada de liderazgo en estos temas que a su vez se nutre de los otros actores y en ese sentido el mismo Estado debe manejar estrategias de evaluación de acuerdo a lo estudiado por la NGP. Por esta razón, se analizará el caso de Cali y el Modelo de Prevención Social de Violencia.

#### Análisis de la Información

Anteriormente se explicó el concepto de Gestión por Resultados en el marco de la Nueva Gestión Pública. Allí se estableció que este enfoque busca optimizar los recursos en función del cumplimiento de estrategias planteadas en un programa de gobierno o un Plan de Desarrollo referente a un periodo y tema específico. Por una parte, es un ejercicio de planeación como plantea el DNP, y por otra, allí se establecen las metas en términos de indicadores. Por ello, se debe iniciar analizando el Plan de Desarrollo en relación al MPSV.

En el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2016-2019 ‘Cali Progresas Contigo’ no existe una sola referencia al MPSV. No existe como eje de trabajo, como componente, programa o indicador. Se establecen indicadores que dan cuenta de la implementación de un modelo de control de calidad, modelos de justicia restaurativa en instituciones educativas o modelos de control interno para procesos administrativos, pero no hay referencia sobre el modelo objeto de estudio. Igualmente, el MPSV no cuenta con una estrategia propia de evaluación, por lo cual es necesario analizar y deconstruir el PDM para construir un universo de indicadores, programas y proyectos que responden al objetivo y a la población que atiende el MPSV.

Estos programas se concentran en el Eje 3 del PDM 2016-2019 ‘Cali progresa en Paz, con Seguridad y Cultura Ciudadana’ cuyo objetivo es el siguiente: *“Generar medidas que garanticen la vida, la libertad y la integridad personal, así como la seguridad, la convivencia ciudadana y el patrimonio económico, elementos fundamentales para la construcción de la paz”* (Alcaldía de Cali, 2016). Para este propósito, el eje propuso la ejecución de estrategias para la reducción de homicidios, hurtos, lesiones personales, y en general todos los factores que afecten a la convivencia pacífica, a partir de la implementación de una política integral de seguridad, sofisticación y eficiencia de los organismos de seguridad y justicia, instancias para la solución pacífica de conflictos, educación, participación y cultura ciudadana.

Este objetivo y su estrategia de implementación planteada en el PDM permite identificar aspectos relevantes para la investigación. El primer lugar, para el plan de gobierno, la construcción de paz es un concepto que se puede aplicar en el terreno local. En la sección anterior se analizó que la definición de construcción de paz se ha desarrollado a partir de procesos de transformación de conflictos armados a escenarios de convivencia; es decir, la violencia armada y sus matices son producto del enfrentamiento político armado entre dos actores mientras que, en el aspecto urbano, la emergencia de violencia puede ser producto de diferentes fenómenos como geográficos, sociales y coyunturales como sugiere el informe de la UNODC para la ciudad de Cali.

Este reconocimiento es interesante ya que, en los últimos años, autores como Lederach (1998) han manifestado que la construcción de paz trasciende a los contextos de postacuerdo y que su implementación puede aplicarse a las *nuevas conflictividades*. En este terreno se centra el artículo para hablar, a nivel institucional, de una construcción de paz local o territorial. Ahora bien, para el gobierno en cuestión, la construcción de paz se estructura a partir de la garantía de la vida, la libertad, la seguridad, convivencia y patrimonio económico. En resumen, se podría plantear que construir paz es posible si en el territorio se dan condiciones socio-económicas favorables para el goce de la vida, la libertad y la propiedad.

La manera de lograr el objetivo de este eje, en cuanto a la construcción de paz se realizaría, de acuerdo al PDM, de la articulación de una política pública integral de seguridad que permita reducir homicidios y todos aquellos hechos que atentan contra la convivencia pacífica, con un sistema administrativo, policivo y judicial eficiente, en cuanto a la persecución del delito y estructuras criminales así como con la participación ciudadana, la educación en la manera en resolver conflictos de manera pacífica. En efecto, la reducción de homicidios es un indicador fundamental para el gobierno el cual se complementa de factores administrativos y ciudadanos.

Como se explicó en la metodología, el MSPV no posee una estrategia propia de evaluación. No propone una articulación directa con el PDM ni tampoco establece indicadores de paz para evaluar su eficacia. Por ello, se realizó el esfuerzo de establecer la siguiente serie de indicadores -producto y resultado- a partir de un análisis del PDM para proseguir así con la revisión de las cifras sistematizadas por el Departamento Administrativo de Planeación en la evaluación del PDM.

Tabla 3. Indicadores de resultados del PDM 2016-2019

Indicador de Resultado	Unidad de Medida	Línea Base	Meta	Responsable	Indicador de Producto	Responsable
Homicidios	Defunciones por cada 100.000 habitantes	57,9	45,3	Sría.de Seguridad y Justicia.	Jóvenes en situación de vulnerabilidad con acompañamiento social y productivo	Sría. de Seguridad y Justicia. Sría. de Cultura Sría. de Bienestar Social. Sría.de Desarrollo Económico

					Adolescentes y Jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal en Adolescentes vinculados a proceso de justicia reparatoria	Sría. de Seguridad y Justicia
					Adolescentes y jóvenes sensibilizados para la prevención de los delitos de desaparición, trata y reclutamiento de menores	Sría. de Paz y Cultura Ciudadana.
<b>Homicidios en mujeres</b>	Defunciones por cada 100.000 habitantes	7,6	5,9	Sría. de Seguridad y Justicia.	Personas vinculadas a la estrategia de prevención de violencias contra la mujer e intervención social.	Sría. de Bienestar Social. Sría. de Seguridad y Justicia
					Jóvenes en situación de vulnerabilidad con acompañamiento social y productivo	Sría. de Seguridad y Justicia. Sría. de Cultura Secretaría de Bienestar Social. Sría. de Desarrollo Económico.
<b>Bandas criminales desarticuladas</b>	Número	160	260	Sría. de Seguridad y Justicia	Adolescentes y Jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal en Adolescentes vinculados a proceso de justicia reparatoria	Sría. de Seguridad y Justicia
					Adolescentes y jóvenes sensibilizados para la prevención de los delitos de desaparición, trata y reclutamiento de menores	Sría. de Paz y Cultura Ciudadana.
<b>Niñas, niños y Adolescentes en trabajo infantil o riesgo con promoción, prevención y restablecimiento de derechos atendidos a través de la estrategia de erradicación de trabajo infantil</b>	Número	1281	5281	Sría. de Bienestar Social	Niñas, niños y adolescentes (incluidos con discapacidad) beneficiados con programas de iniciación, formación y énfasis deportivo y recreativo en comunas y corregimientos.	Sría. del Deporte y la Recreación.
<b>Casos de violencia intrafamiliar atendidos con restitución de derechos</b>	Porcentaje	5	25	Sría. de Salud Pública.	Padres, madres, cuidadores y cabeza de hogar formados en promoción para la vida y prevención de factores de riesgo	Sría. de Bienestar Social. Sría. de Salud Pública

<b>Territorios de inclusión y oportunidades - TIO intervenidos intersectorialmente con enfoque de entornos para la vida con participación comunitaria</b>	Número	0	50	Sría. de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana. Sría. de Salud Pública.	Adolescentes y jóvenes sensibilizados para la prevención de los delitos de desaparición, trata y reclutamiento de menores	Sría. de Paz y Cultura Ciudadana
					Familias intervenidas para la prevención de la violencia familiar y la generación de ingresos	Sría. de Seguridad y Justicia. Sría. de Desarrollo Económico
					Adolescentes, jóvenes y padres capacitados en prevención del consumo de sustancias psicoactivas – SPA en Instituciones Educativas Oficiales.	Sría. de Salud Pública
					Jóvenes en procesos de formación en áreas artísticas y culturales como formación para el trabajo	Sría. de Cultura
					Padres, madres, cuidadores y cabeza de hogar formados en promoción para la vida y prevención de factores de riesgo	Sría. de Bienestar Social Secretaría de Salud Pública
					Territorios intervenidos intersectorialmente con acciones educativas y operativas para la promoción de entornos saludables con participación comunitaria	Sría. de Salud Pública Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana
					Eventos recreativos realizados en parques, dirigidos a las familias en comunas y corregimientos.	Sría. del Deporte y la Recreación.
					Iniciativas comunitarias que promueven cultura ciudadana para la paz y la convivencia	Sría. de Paz y Cultura Ciudadana
					Iniciativas inst. y/o comunitarias exitosas de promoción de buenas prácticas de cultura ciudadana y de construcción de paz replicadas	Sría. de Paz y Cultura Ciudadana

Fuente: Elaboración propia con base al PDM 2016-2019.

En la siguiente tabla, se relacionan los indicadores que pudieron ser objeto del MPSV y que no estaban directamente relacionado con los indicadores de resultado. La siguiente tabla se realizó únicamente con el Eje 3 ya que, como se argumentó anteriormente, es el eje cuyo objetivo es coherente con los preceptos del MPSV.

Tabla 4. Indicadores de producto de programas del Eje 3 del PDM 2016-2019

Componente	Programa	Descripción General	Indicador de producto	Indicadores de Evaluación de Productos.			Responsable
				Unidad de Medida	Línea Base (2015)	Meta (2019)	
<b>3.2. Paz y Derechos Humanos</b>	3.2.1. Cultura de paz y reconciliación.	Acciones para fomentar el desarrollo de cultura y pedagogía de paz facilitando escenarios para la construcción de iniciativas comunitarias que busquen consolidar a la ciudad como referente de convivencia ciudadana y reconciliación.	Gestores de paz formados en estrategias de convivencia y cultura de paz	Número	556	2.556	Sría. de Paz y Cultura Ciudadana.
			Encuentros ciudadanos para fortalecer el diálogo intercultural y la construcción de paz, realizados	Número	11	40	Sría. de Paz y Cultura Ciudadana
<b>3.3. Cultura Ciudadana para la Convivencia.</b>	3.3.1. Principios de vida, promoción de buenas prácticas de cultura ciudadana.	Programa destinado a incidir en conocimientos, actitudes, prácticas y representaciones colectivas sobre convivencia, tolerancia, cultura de legalidad y participación ciudadana.	Personas formadas en cultura ciudadana	Número	1.000	5.000	Sría. de Paz y Cultura Ciudadana
			Niños y niñas formados en convivencia escolar y ciudadana desde los juegos y las artes	Número	0	1.000	Sría. de Paz y Cultura Ciudadana

Fuente: Elaboración propia con base al PDM 2016-2019.

Estas dos tablas reflejan el universo de indicadores que puede abarcar el MPSV con base en cómo se plantea la estrategia, pero se debe tener claridad que la responsabilidad del cumplimiento de metas no recae en el modelo. El modelo incide en estructuras tipo I,

II, III y hasta IV, con sus programas complementarios, pero en los resultados que se verán a continuación no es posible atribuirle exclusividad a una u otra estrategia.

Los resultados del plan de desarrollo se pueden dividir en cuatro partes. La primera corresponde a la evaluación de los indicadores de resultado. En segundo lugar, se encuentran los indicadores de producto. Tercero, el cumplimiento de los ejes y, por último, la eficacia de las secretarías y entidades descentralizadas. Estas dos últimas no se tomarán en cuenta pues, como se vio en las tablas anteriores, la estrategia cuenta con una ejecución transversal y por ende tiene participación de diferentes secretarías. Tampoco se considera el cumplimiento de ejes puesto que el MPSV aportó a indicadores de producto de distintos ejes y tomarlo de manera holística sería un error metodológico. En este caso, se analizarán, por separado, los indicadores de resultado y los indicadores de producto descritos en las tablas anteriores.

Tabla 5. Resultado de Indicadores de resultados PDM 2016-2019.

Indicador de resultado	Descripción de la meta	Unidad de Medida	Meta proyectada	Meta Obtenida	Nivel de Cumplimiento
<b>Homicidios</b>	Al finalizar el periodo de gobierno, la tasa de homicidios se reducirá del 57.9 por cada 100.000 habitantes al 45,3 por cada 100.000 habitantes.	Defunciones por cada 100.000 habitantes	45,3	45,4	99,1
<b>Hurto a personas<sup>13</sup></b>	Reducir la tasa de hurto del 518 al 415,4 por cada 100.000 habitantes	Por 100.000 habitantes	415,4	789,5	0%
<b>Homicidios en mujeres</b>	Reducción de la tasa de homicidios de mujeres bajando del 7.6 al 5.9 por cada 100.000 mujeres	Defunciones por cada 100.000 mujeres	5,9	4,7	100%
<b>Bandas delincuenciales desarticuladas</b>	Aumento del número de bandas desarticuladas en la ciudad <sup>14</sup> .	Número	260	640	100%
<b>Niñas, niños y Adolescentes en trabajo infantil o riesgo con promoción, prevención y restablecimiento de derechos atendidos a través de la estrategia de erradicación de trabajo infantil</b>	Aumentar el número de NNAJ en trabajo infantil o riesgo con promoción, prevención y restablecimiento de derechos.	Número.	5.281	5.018	93,4%
<b>Casos de violencia intrafamiliar atendidos con restitución de</b>	Aumentar los casos atendidos de violencia intrafamiliar del 5 al 25% <sup>15</sup>	Porcentaje.	25	25	100%

<sup>13</sup> Se incluyó este indicador en esta tabla y no en las anteriores debido a que el indicador de producto corresponde a estrategias que no tienen relación alguna con el MPSV. Sin embargo, es importante considerar que el hurto a personas corresponde a actividades delincuenciales de estructuras del tipo I y II, principalmente.

<sup>14</sup> Este indicador de resultado se tuvo en cuenta no solo por los tipos de estructura que define la UNODC sino por el trabajo de prevención que se realiza con jóvenes en los indicadores de producto.

<sup>15</sup> El MPSV contempla estrategias de prevención de la violencia intrafamiliar dirigida a padres, madres y cuidadores como parte de su enfoque familiar.

<b>derechos</b>					
<b>'TIOS' intervenidos intersectorialmente con enfoque de entornos para la vida con participación comunitaria</b>	Intervención de 50 territorios intersectorialmente con participación comunitaria y enfoque de entornos seguros para la vida.	Número	50	50	100%

Fuente: Elaboración propia con base en cumplimiento de las metas del PDM 2016-2019

Tabla 6. Resultado de Indicadores por Producto.

Indicador de resultado (Si aplica)	Indicador de Producto.	Unidad de Medida	Meta proyectada	Meta Obtenida	Nivel de Cumplimiento
	Jóvenes en situación de vulnerabilidad con acompañamiento social y productivo	Número	9.409	12.727	100%
<b>Homicidios</b>	Adolescentes y Jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal en Adolescentes vinculados a proceso de justicia reparatoria	Número	860	0	0%
	Adolescentes y jóvenes sensibilizados para la prevención de los delitos de desaparición, trata y reclutamiento de menores	Número	980	980	100%
<b>Homicidios en mujeres</b>	Personas vinculadas a la estrategia de prevención de violencias contra la mujer e intervención social.	Número	8.000	8.280	100%
	Jóvenes en situación de vulnerabilidad con acompañamiento social y productivo	Número	9.409	12.727	100%
<b>Bandas criminales desarticuladas</b>	Adolescentes y Jóvenes del Sistema de Responsabilidad Penal en Adolescentes vinculados a proceso de justicia reparatoria	Número	860	0	0%
	Adolescentes y jóvenes sensibilizados para la prevención de los delitos de desaparición, trata y reclutamiento de menores	Número	980	980	100%
<b>Niñas, niños y Adolescentes en trabajo infantil o riesgo con promoción, prevención y restablecimiento de derechos atendidos a través de la estrategia de erradicación de trabajo infantil</b>	Niñas, niños y adolescentes (incluidos con discapacidad) beneficiados con programas de iniciación, formación y énfasis deportivo y recreativo en comunas y corregimientos.	Número	144.000	144.159	100%
<b>Casos de violencia intrafamiliar atendidos con restitución de derechos</b>	Padres, madres, cuidadores y cabeza de hogar formados en promoción para la vida y prevención de factores de riesgo	Número	6.330	6.453	100%
	Adolescentes y jóvenes sensibilizados para la prevención de	Número	980	980	100%



	los delitos de desaparición, trata y reclutamiento de menores				
	Familias intervenidas para la prevención de la violencia familiar y la generación de ingresos	Número	2.000	300	30%
<b>'TIOS' intervenidos intersectorialmente con enfoque de entornos para la vida con participación comunitaria</b>	Adolescentes, jóvenes y padres capacitados en prevención del consumo de sustancias psicoactivas – SPA en Instituciones Educativas Oficiales.	Porcentaje	100	100	100%
	Jóvenes en procesos de formación en áreas artísticas y culturales como formación para el trabajo	Número	5.960	6.548	100%
	Padres, madres, cuidadores y cabeza de hogar formados en promoción para la vida y prevención de factores de riesgo	Número	6.330	6.453	100%
	Territorios intervenidos intersectorialmente con acciones educativas y operativas para la promoción de entornos saludables con participación comunitaria	Número	50	50	100%
	Eventos recreativos realizados en parques, dirigidos a las familias en comunas y corregimientos.	Número	132	183	100%
	Iniciativas comunitarias que promueven cultura ciudadana para la paz y la convivencia	Número	36	39	100%
	Iniciativas institucionales y/o comunitarias exitosas de promoción de buenas prácticas de cultura ciudadana y de construcción de paz replicadas	Número	80	70	85,7%
<b>Indicadores de producto del Eje 3.</b>	Gestores de paz formados en estrategias de convivencia y cultura de paz	Número	2.556	3.109	100%
	Encuentros ciudadanos para fortalecer el diálogo intercultural y la construcción de paz, realizados	Número	40	41	100%
	Personas formadas en cultura ciudadana	Número	5.000	5.060	100%
	Niños y niñas formados en convivencia escolar y ciudadana desde los juegos y las artes	Número	1.000	1.274	100%

*Fuente: Elaboración propia con base al cumplimiento del plan de desarrollo 2016-2019.*

Este universo de indicadores propuesto responde a la naturaleza de los programas dinamizadores y complementarios del MPSV. Sin embargo, para efectos del presente artículo, el análisis se concentrará en el indicador de homicidios, desarticulación de bandas y hurtos a personas. Se establecen estos indicadores, principalmente, ya que

estos responden a las dinámicas de violencia ejercida por las estructuras de tipo I, II y III y a su misma creación<sup>16</sup>.

En términos generales, el porcentaje de cumplimiento de todos los indicadores de resultado del PDM 2016-2019 es del 70%, mientras que el índice de eficacia; es decir, el porcentaje de cumplimiento de todos los ejes del programa de gobierno de Armitage fue del 81,4, de acuerdo con la evaluación del plan de desarrollo realizada por el Departamento Administrativo de Planeación. Es una gestión *sobresaliente* y en los indicadores evaluados para los efectos de este artículo exitosa ya que la mayoría de los indicadores tienen un 100% de ejecución, incluso algunos superan la meta proyectada para el año 2019.

Por otra parte, los datos de la evaluación del plan de desarrollo no demuestran la focalización territorial de la reducción de homicidios ni los móviles. Los datos encontrados y sistematizados en la evaluación del PDM, tanto en resultados como en productos, son positivos si se analizara el periodo de gestión de Armitage de manera holística, pero no demuestra la relación con el programa que es objeto de investigación.

En las siguientes imágenes se presenta el número de homicidios en las comunas que históricamente han tenido concentración de la violencia indiscriminada, sus móviles y en donde el MPSV focalizó su intervención durante los años 2018 y 2019 principalmente. Es importante resaltar que algunos de los proyectos movilizados venían operando desde antes, pero como estrategia integradora y oficial de la Alcaldía de Cali, el modelo se desarrolló a partir del año 2018.

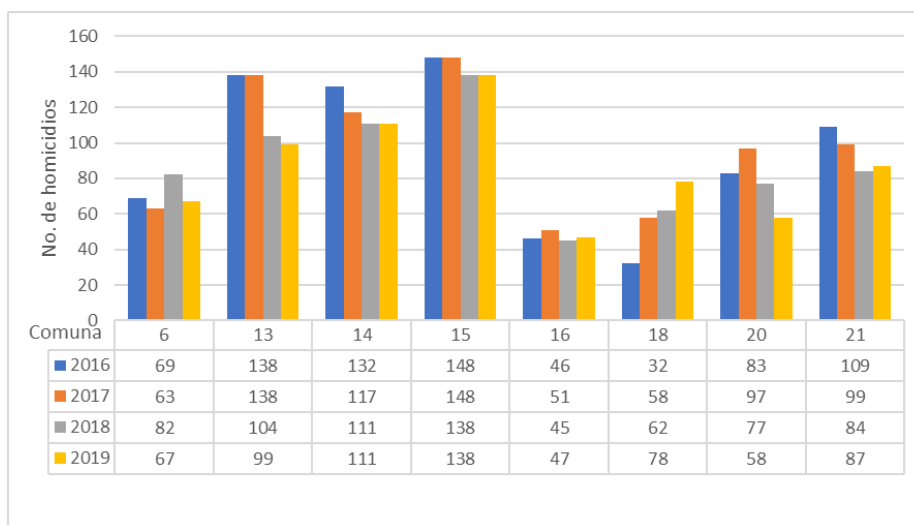


Figura 8. Homicidios por año en comunas de intervención.

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.

Tabla 7. Móviles de homicidios en la comuna 6<sup>17</sup>.

Principales móviles	2018	2019	Diferencia
Venganza con antecedentes	10	17	+7
Venganza sin antecedentes	26	15	-11

<sup>16</sup> Los indicadores, tanto de resultados como de productos, fueron priorizados de acuerdo a los objetivos del modelo de prevención social de violencia. Por ello, se descartaron aquellos que tuvieran que ver con procedimientos administrativos o judiciales.

<sup>17</sup> Desde la tabla 10 a 17 se establecen tres móviles similares: 'Por hurtarle' y 'por evitar hurto' en el cual el homicidio se produjo por robo por evitar el mismo, y 'por hurtar' en donde la persona que iba a cometer el hurto terminó siendo víctima de homicidio.

Riña	9	11	+2
Microtráfico	14	10	-4
Por hurtarle	2	5	+3
Sin determinar	5	3	-2
Violencia intrafamiliar	1	2	+1
Grupos delincuenciales	2	2	0
Por evitar hurto	2	1	-1
Por ser informantes o testigos	1	1	0

Fuente: *Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.*

*Tabla 8. Móviles de homicidios en la comuna 13.*

Principales móviles	2018	2019	Diferencia
Venganza con antecedentes	22	31	+9
Microtráfico	14	19	+5
Venganza sin antecedentes	23	18	-5
Riña	12	8	-4
Sin determinar	3	7	+4
Grupos delincuenciales	2	6	+4
Por hurtarle	3	3	0
Durante procedimientos	0	3	+3
Pandillas	16	2	-14
Tercero ajeno delincuencia	1	1	0

Fuente: *Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.*

*Tabla 9. Móviles de homicidios en la comuna 14.*

Principales móviles	2018	2019	Diferencia
Venganza con antecedentes	21	34	+13
Venganza sin antecedentes	34	19	-15
Microtráfico	7	17	+10
Riña	19	16	-3
Por hurtarle	5	5	0
Sin determinar	7	5	-2
Grupos delincuenciales	1	5	+4
Por hurtar	0	2	+2
Violencia intrafamiliar	1	2	+1
Por evitar hurto	0	1	+1

Fuente: *Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.*

*Tabla 10. Móviles de homicidios en la comuna 15.*

Principales móviles	2018	2019	Diferencia
Venganza con antecedentes	18	36	+18
Venganza sin antecedentes	38	36	-2
Riña	9	19	+10
Microtráfico	10	17	+7
Grupos delincuenciales	7	14	+7
Por establecer	15	4	-11
Por hurtarle	10	3	-7
Violencia intrafamiliar	0	2	+2
<b>Pandillas</b>	20	2	-18
<b>Tercero ajeno delincuencia</b>	1	1	0

Fuente: *Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.*

*Tabla 11. Móviles de homicidios en la comuna 16.*

Principales móviles	2018	2019	Diferencia
Venganza con antecedentes	8	17	+9
Venganza sin antecedentes	10	9	-1
Riña	6	8	+2
Sin determinar	2	4	+2

Microtráfico	5	3	-2
Pandillas	7	2	-5
Por hurtar	1	1	0
Tercero ajeno delincuencia	1	1	0
Por hurtarle	1	1	0
Grupos delincuenciales	0	1	+1

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.

Tabla 12. Móviles de homicidios en la comuna 18

Principales móviles	2018	2019	Diferencia
Venganzas con antecedentes	13	23	+10
Venganzas sin antecedentes	16	15	-1
Microtráfico	8	14	+6
Riña	14	14	0
Por hurtarle	3	4	+1
Grupos delincuenciales	4	4	0
Violencia intrafamiliar	0	2	+2
Por préstamos / cobros	0	1	+1
Sin determinar	0	1	+1
Pandillas	1	0	-1

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.

Tabla 13. Móviles de homicidios en la comuna 20.

Principales móviles	2018	2019	Diferencia
Venganza con antecedentes	11	22	+11
Microtráfico	10	10	0
Venganza sin antecedentes	11	7	-4
Grupos delincuenciales	2	6	+4
Riñas	11	5	-6
Pandillas	13	3	-10
Por hurtarle	2	2	0
Sin determinar	5	1	-4
Por hurtar	0	1	+1
Por prestamos / cobros	0	1	+1

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.

Tabla 14. Móviles de homicidios en la comuna 21.

Principales móviles	2018	2019	Diferencia
Venganzas con antecedentes	13	32	+19
Venganzas sin antecedentes	18	20	+2
Riña	8	10	+2
Microtráfico	14	6	-8
Grupos delincuenciales	2	5	+3
Por hurtarle	2	5	+3
Sin determinar	6	4	-2
Por hurtar	1	2	+1
Violencia intrafamiliar	1	1	0
Pandillas	12	1	-11

Fuente: Elaboración propia con datos del Observatorio de Seguridad de la Alcaldía de Cali.

Estos datos permiten tener un panorama claro sobre la importancia del modelo respecto a la disminución de homicidios en los territorios de intervención. El tener las categorías ‘por hurtarle’ y ‘pandilla’ se conocen los datos de los actos homicidas cometidos por miembros de estructura tipo I y II. En ese sentido, se descartarían las variables ‘venganzas’, y ‘riñas’. También se deben considerar las variables ‘microtráfico’ y ‘grupos delincuenciales’ pero en menor medida, ya que su accionar se escapa de la interrupción de

violencia y la prevención primaria que busca el MPSV debido a las lógicas violentas de las estructuras criminales de más alto nivel.

Es muy importante destacar la reducción de homicidios cuyos móviles corresponden a la variable pandillas. Este tipo de estructuras son el principal objetivo poblacional del MPSV. A pesar de lo que puede considerarse como un *alto* nivel en la tasa de homicidios, estos no corresponden al enfrentamiento entre estos grupos de jóvenes que fueron atendidos por las líneas de acción del MPSV y con toda su oferta institucional.

El indicador de producto más importante para este caso es el número de jóvenes que tuvieron acompañamiento social y productivo. El perfil institucional de la administración Armitage y las líneas estratégicas del Plan de Desarrollo indican que la violencia homicida se puede combatir con oportunidades sociales para los más vulnerables. En cuanto a las pandillas, los programas dinamizadores del MPSV contaban con acompañamiento profesional permanente en terreno permitiendo y facilitando la activación de rutas de atención y gestión de ofertas educativas, laborales, deportivas y culturales. El Intendente Jefe Rubén Darío Valencia, coordinador del área de prevención de la Policía Metropolitana de Cali, lo denominaría como *“el cambio del proyecto de vida ilegal por uno legal”*.

Este cambio de proyecto de vida, apunta el Intendente Valencia, *“salvó muchas vidas de jóvenes en los territorios”* pero se debe insistir que no es la única medida con la que contó el gobierno local. Incluso, los indicadores de producto del PDM para la reducción de homicidios plantean capacitación policial, mejoramiento de infraestructura y dotación tecnológica. Sin embargo, las líneas de acción preventiva del modelo se ubican en la generación de oportunidades que también se contemplan en las metas del plan de gobierno. Por ejemplo, se contempla cumplimiento de 100% en indicadores de jóvenes en procesos formativos artísticos y culturales, capacitación en prevención del consumo de SPA y de la comisión de delitos como el reclutamiento de menores, Gestores de Paz<sup>18</sup> y en diferentes intervenciones y encuentros comunitarios.

La desarticulación de bandas criminales obedece a motivos similares al indicador de homicidios salvo que en este caso los operativos policiales y el proceder del sistema judicial si tienen mayor relevancia. El MPSV no busca la desarticulación de bandas directamente, pero sí logra debilitarlas a partir de su trabajo con jóvenes vulnerables, ya que estos son instrumentalizados por las estructuras tipo III y IV, aprovechándose de su situación socio-económica. La estrategia es, en esencia, la misma que para las estructuras I y II, pero no se utiliza el componente de interrupción de violencia.

Por último, preocupa los homicidios relacionados por el hurto y no solo por el indicador general sino por los datos de las comunas de intervención. Si bien estos datos no son escandalosos, no se demuestra mejora alguna si se compara con los homicidios teniendo en cuenta que un hurto, en principio, no debería terminar con la vida de una persona ya que este delito se escapa del uso no racionalizado de la violencia homicida. Generalmente, un joven comete hurto por falta de recursos para sus necesidades o para el

---

<sup>18</sup> Este programa daba la oportunidad de tener formación para el trabajo con una remuneración importante por la prestación de servicios a la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana como promotores de cultura ciudadana.

consumo de SPA como sugiere la UNDOC. Igualmente, este delito es cometido de manera individual y no requiere la participación necesaria de una pandilla.

Al ver que los homicidios siguen concentrándose en los mismos territorios, pero sus móviles son cambiantes permite dejar en claro la importancia de estrategias como el MPSV. La seguridad será un tema que siempre será una prioridad en cualquier agenda de gobierno que base su operación en la NGP ya que esta será una de las principales preocupaciones de los ciudadanos. Durante los años tratados, la percepción de inseguridad, de acuerdo a la encuesta Cali cómo vamos disminuyó como lo demuestra la gráfica que se presenta a continuación. Ahora bien, se reconoce que, si bien la tasa de homicidios no es la única manera de medir la seguridad, sí es un buen termómetro que permite medir la eficacia de estrategias de seguridad.

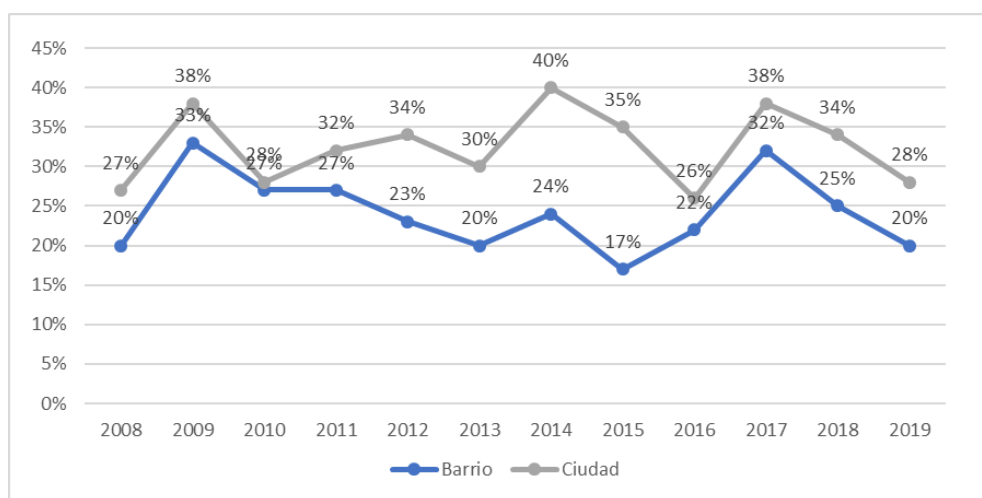


Figura 9. Histórico de percepción de inseguridad en Cali.

Fuente: Elaboración propia con datos de la encuesta de percepción ciudadana Cali Cómo Vamos 2019.

Esta percepción histórica de seguridad, tanto en el barrio como en la ciudad, es producto de los resultados que periódicamente el gobierno local socializaba mediante la rendición de cuenta de sus entidades. Los resultados generales se ven a partir de los resultados locales y es allí donde el Modelo tuvo toda la importancia, especialmente en las zonas vulnerables donde se concentran los mayores índices de violencia indiscriminada o no racionalizada.

La importancia de la percepción ciudadana es relevante para la NGP. Es un insumo que ayuda a los gobernantes a tener legitimidad en sus estrategias de gobierno. Si una estrategia tiene buenos resultados y goza de la aceptación de los ciudadanos permite considerar que las entidades gubernamentales cumplen con sus objetivos misionales y dar garantías para la continuación de los procesos, al menos con algunos mínimos de acción. Por ello, es importante ver que ha sucedido y que se tiene proyectado para el MPSV a la luz del nuevo Plan de Desarrollo 2020-2023.

#### Conclusiones y Recomendaciones.

La reducción de homicidios seguramente seguirá siendo una de las prioridades de los gobiernos locales, especialmente en una ciudad que se ha caracterizado por tener los

indicadores más elevados en el país y en el continente como lo ha sido Cali por las dinámicas descritas en este artículo. Esta puede ser una de las razones por las cuales se ha ligado directamente la percepción de la idea de paz y convivencia con la reducción de homicidios y logros de carácter punitivo. La percepción histórica de seguridad que demuestra '*Cali Cómo Vamos*' y los logros en materia de reducción de homicidios es prueba de ello, pero la construcción de paz y la paz urbana son conceptos más complejos.

Sin lugar a dudas la reducción de homicidios es fundamental, pero limitarse a este indicador para hablar de construcción de paz es insuficiente si este implica un proceso transformador y sostenible de relaciones sociales<sup>19</sup>. El MPSV, por ejemplo, si se analizara rigurosamente desde la construcción de paz como concepto se quedaría muy corto ya que este modelo solo busca reducir expresiones de violencia urbana y no convertir o transformar los conflictos en relaciones pacíficas. El modelo considera elementos fundamentales como la intervención en crisis, pero no aporta elementos para el diseño del cambio social sostenible y, lo más importante, no se aborda el tema de su eficacia.

En términos del concepto de paz urbana adoptado sucede una situación similar. Puede interpretarse como un efecto normal en un proceso ya que, si un plan de gobierno, programa o política pública no se construye con base a conceptos claros sobre la paz urbana o paz ciudadana, su proceso de construcción o *pacemaking* será también limitado. Como se vio en el punto de la paz urbana, es un asunto complejo y novedoso que permite la dignidad de los ciudadanos en su hábitat, en principio si esto no se garantiza no se podrá hablar de una paz urbana de manera estricta.

La paz urbana requiere e implica unos mínimos en la calidad de vida y que este sea garantizado por el Estado local, entre otras cosas como el fortalecimiento del tejido social y la participación ciudadana para evitar sistemas políticos excluyentes. Sin embargo, en la actualidad se sigue enfocando el tema desde la óptica de reducción de homicidios y la construcción de paz se traduce, equivocadamente, en una sostenibilidad de esta cifra

En este orden de ideas también se puede explicar el abordaje institucional que se le da a la construcción de paz. Como se puede ver en los indicadores de resultado y producto, la mayoría de estos son responsabilidad de la Secretaría de Seguridad y Justicia. De hecho, los proyectos dinamizadores eran financiados y apoyados por esta entidad. Se considera la construcción de paz territorial como un asunto de seguridad ciudadana como se ve claramente en el objetivo general del eje 3 del PDM 2016-2019- a pesar de contar con una secretaría que, en su misión, se enfoca en los temas de paz.

Sin embargo, se debe reconocer que la sistematización de la información sobre el MPSV fue encontrada en la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana. Incluso, con este modelo la Secretaría fue reconocida a nivel internacional. Puede leerse como un esfuerzo coordinado del gobierno local pero el hecho es que sus principales resultados se analizan en términos de seguridad en cuanto a la reducción de homicidios. Como estrategia

---

<sup>19</sup> Complementaria a esta idea, el subdirector de la fundación Paz y Reconciliación, Ariel Ávila propone una discusión que se sigue dando en la actualidad sobre la pertinencia de indicadores de impacto (como el de la tasa de homicidios) para la gestión local de la seguridad en el espacio urbano.

gubernamental, siguiendo los conceptos de la Gestión por Resultados es importante y positivo pero la discusión está en su naturaleza conceptual y también en su manera de evaluar en código de indicadores de paz.

Contar con indicadores de paz avalados institucionalmente permitiría un ejercicio más claro sobre la pertinencia de este tipo de modelos o estrategias de gobierno. Se podría tener resultados concluyentes sobre la eficacia de estos programas y no considerarlos como un valor complementario. En este trabajo se hizo mucho énfasis en afirmar que la reducción de homicidios no se debe exclusivamente a la ejecución del modelo. Fue importante, pero al mismo tiempo fue complemento de estrategias propias de seguridad ciudadana (operativos policiales, militares) y así lo demostró los indicadores del Plan de Desarrollo.

Este ejercicio de construcción de indicadores de paz es una labor que inició el Observatorio de Paz y Cultura Ciudadana en el 2019 pero que aún se encuentra en desarrollo y por esto no se consideró en los hallazgos de este artículo. Se realizó a la luz de los indicadores del PDM no solo por lo que indica la NGP y la Gestión por Resultados sino por la falta de una estrategia evaluativa del mismo modelo. De hecho, que este modelo no cuente con una metodología de evaluación en términos de construcción de paz soporta las conclusiones de Rettberg sobre los retos de la investigación para la paz en la actualidad.

Antes de entrar en las recomendaciones, es necesario hacer énfasis sobre la importancia de impulsar procesos investigativos de paz aplicada. Este artículo es la muestra fehaciente del *vacío* o el poco desarrollo conceptual que hay a nivel institucional dejando a los programas como simples intervenciones y no procesos sostenibles de construcción de paz. En términos de proyectos, la evaluación es una etapa fundamental y precisamente esta caracteriza está completamente ausente. El esfuerzo se hizo para demostrar resultados de gobierno, pero la discusión sobre indicadores de paz debe ocupar un punto especial en la agenda, al menos en la Secretaría que tiene como objetivo debatir y aportar conceptos sobre la paz en la ciudad.

#### *Recomendaciones*

La primera recomendación es, evidentemente, la consolidación institucional de indicadores de paz. No se puede olvidar la importancia que tiene las instituciones públicas en los procesos de construcción de paz y el tener indicadores, así sean mínimos o básicos, no solo permitirá tener un referente para monitorear y evaluar estrategias de este tipo, servirá para priorizar programas, realizar ajustes y generar procesos sostenibles y justificados que se sobrepongan a los cambios de gobierno. Realmente, así podría considerarse la gestión gubernamental desde la NG en materia de paz.

Sumado a lo anterior, los indicadores de paz podrían generar una nueva perspectiva alejada, parcialmente, de la reducción de homicidios. Nunca se desconocerá su importancia, pero es claro que en la actualidad esta versión reduccionista de la paz es insuficiente y más aún en escenarios sociales complejos por su diversidad poblaciones, factores socioeconómicos y posición geográfica. De esta manera sería factible que se deje de analizar procesos de paz únicamente con la mirada de la seguridad y si desde un enfoque holístico como propone Lederach.



Teniendo en cuenta lo planteado, la segunda recomendación se orienta a la continuación del Modelo de Prevención Social de Violencia en el segundo gobierno de Jorge Iván Ospina. En su plan de gobierno se establece el programa '*Cali Distrito Previene Las Violencias*' cuyos objetivos son: 1) Promover una cultura de paz, reconciliación y de buenas prácticas ciudadanas para la prevención de violencias, 2) Fortalecer las capacidades individuales, comunitarias y sociales para la transformación alternativa de conflictos, 3) Disuadir el consumo de sustancias psicoactivas y los conflictos escolares y 4) Prevenir la vinculación de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes a estructuras criminales (Alcaldía de Cali, 2020). En este nuevo plan de gobierno también se establece la principal responsabilidad en la Secretaría de Seguridad y Justicia en este programa.

En septiembre del año 2020, el observatorio Cali Visible de la Pontificia Universidad Javeriana se pronunció a través de sus redes sociales sobre el Modelo de Prevención Social de Violencia. Reconocieron su importancia para la ciudad, pero consideraron que en este gobierno no se considerado como en los de sus predecesores. Efectivamente esta apreciación no es alejada de la realidad. Durante el segundo semestre del año 2020, la Secretaría de Seguridad y Justicia dio a conocer el Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) 2020-2023, la hoja de ruta en materia de estrategias de seguridad donde la prevención de violencia corresponde a una dimensión transversal y no a un modelo social consolidado como en el gobierno anterior.

El objetivo de esta dimensión transversal es *“desarrollar programas de corto y mediano plazo que permitan reducir los multifactores generadores de violencia y comportamientos contrarios a la convivencia que afectan la seguridad ciudadana”* (Alcaldía de Cali, 2020). Esta visión de la prevención de violencia se enfoca en los factores de riesgo como el consumo de SPA y no en el acompañamiento social y productivo. Su diferencia es importante teniendo en cuenta que se busca crear cultura de paz. En otras palabras, si el MPSV que se gestó en la administración Armitage era conceptualmente limitado para construir paz, la dimensión de prevención de violencia de Jorge Iván se aleja todavía más del concepto.

Llama la atención la manera en que se entiende la construcción y la cultura de paz en los dos gobiernos. Incluso parece ser difuso si se trata de relacionar los objetivos del programa del Plan de Desarrollo con el PISCC. Además, el MPSV estudiado tiene una población y una territorialización definida y el actual gobierno carece de ello. No es un detalle menor si se considera que la actual administración incluyó el indicador de homicidios de jóvenes entre 14 y 28 años a diferencia de la anterior. Se puede atribuir dicha imprecisión a que los programas que buscan paz no están definidos con rigor académico en la institución pública y a la falta de continuidad de los mismos.

En este sentido, la tercera recomendación -y en complemento de la anterior- se centra en la entidad que es responsable de los procesos que tienen que ver con la construcción de paz. Pocas ciudades tienen una Secretaría de Paz y esta tiene que ser aprovechada a cabalidad. Es cierto que estos temas han tenido poca oportunidad de estudio, pero el distrito de Cali puede ser un laboratorio importante para realizar investigación aplicada para la paz empezando por este tipo de programas. No se debe

interpretar esta sugerencia como un conflicto de competencias, en efecto debe existir articulación y coordinación institucional, pero si se debe tener claridades conceptuales y así mismo la asignación de responsabilidades acordes a las misiones de las entidades correspondientes.

Por último, se recomienda considerar los resultados del estudio que desarrolló la UNODC (2019) para el diseño de la política pública de seguridad para Cali, documento que debe ser realizado, aprobado y socializado en la actual administración ya que es una meta del actual gobierno. En este informe la UNODC plantea que la política pública debe contemplar el Modelo de Prevención Social de Violencia con una estrategia propia de *evaluación de impacto* en los territorios que presentan mayor índice de violencia indiscriminada. Sin embargo, no se debe dejar de lado las recomendaciones de este informe para la especialidad de implementación del modelo puesto que esta política pública se realizará desde la Secretaría de Seguridad y Justicia.

Para esta política pública se puede contemplar un esfuerzo mancomunado entre la Secretaría de Seguridad y Justicia y la Secretaría de Paz y Cultura Ciudadana en lo que concierne al Modelo de Prevención Social de Violencia para que este se consolide como una estrategia conceptual de construcción de paz y así mismo se pueda evaluar. Carlos Rojas, el actual Secretario de Seguridad y Justicia ha manifestado en diferentes escenarios que la política pública estaría lista para los últimos meses del año 2021. Indudablemente, incluir el MPSV en este ejercicio como resultado de una investigación para la paz puede seguir trayéndole resultados importantes a la ciudad de Cali.

### **Bibliografía**

- Alcaldía de Cali . (2020). *Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana 2020-2023*. Cali: Alcaldía de Cali.
- Alcaldía de Cali. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019 'Cali Progresa Contigo'*. Cali: La Alcaldía.
- Alcaldía de Cali. (02 de Julio de 2019). *Observatorio de Seguridad: Investigaciones Especiales*. Obtenido de Alcaldía de Cali: <https://www.cali.gov.co/observatorios/publicaciones/147870/observatorio-de-seguridad-investigaciones-especiales/>
- Alcaldía de Cali. (26 de Febrero de 2020). *Evaluación del Plan de Desarrollo 2016-2019*. Obtenido de Alcaldía de Cali: <https://www.cali.gov.co/documentos/1375/evaluacion-del-plan-de-desarrollo-2016-2019/>
- Alcaldía de Cali. (2020). *Plan De Desarrollo Distrital 2020-2023 'Unidos por la Vida'*. Cali: Alcaldía de Cali. .
- Alonso , M. A., Giraldo, J., & Sierra, D. J. (2007 ). Medellín: El complejo camino de la competencia armada . En *Parapolítica: La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos* (págs. 109-164). Bogotá : Corporación Nuevo Arco Iris.

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2003 ). *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* .
- Arévalo, L. A., & Guáqueta, M. P. (2014). *Violencia urbana, radiografía de una región*. Bogotá: Aguilar.
- Armijo, M. (2011). *Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Ávila, A. F. (2014 ). Gestión de la seguridad en Bogotá . En *Violencia Urbana: Radiografía de una región* (págs. 23-63). Bogotá: Aguilar .
- Barrera, L. F. (1 de julio de 2016). *El lenguaje de Armitage*. Obtenido de El Pueblo: <http://elpueblo.com.co/el-lenguaje-de-armitage/>
- Barreto, L., Cerón, L., & Fernández, A. (2010). Metodologías para Investigación en políticas públicas. En A.-N. Roth Deubel, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (págs. 347-363). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Boutros Boutros, G. (2011). Una Agenda para la Paz. *Relaciones Internacionales*, 16(199).
- Cali Cómo Vamos. (2019). *Encuesta de Percepción Ciudadana Cali 2019*. Cali : Redes de ciudades cómo vamos .
- Carrión, F. (1995). De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. *Ecuador Debate*, 34, 59-78.
- Carrión, F. (2004). Ciudad y Violencias. Seminario "Construyendo Ciudades con Todas las Voces". *Foro: 'Convivencia, Inseguridad y Violencia Urbana'*. Valparaíso.
- Cejudo, G. (2011). *Nueva gestión pública*. México: Grupo Editorial Siglo XXI.
- DAGP. (2015). *Guía para la construcción y análisis de indicadores de gestión*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública.
- DNP. (2012). *Instrumentos para la Gestión Pública Territorial por Resultados: Marco Fiscal de Mediano Plazo, Plan Indicativo, Plan Operativo Anual de Inversiones, Presupuesto, Plan de Acción y Programa Anual Mensualizado de Caja* . Bogotá .
- DNP. (2019). *La GPOR en los Planes de Desarrollo* . Bogotá.
- Dugan, M. (1996). A nested theory of conflict. *A Leadership Journal: Woman in Leadership*, 1, 9-20.
- El País. (24 de agosto de 2016). "La firma de la paz es una alegría colectiva para todos los colombianos": Armitage. Obtenido de El País: <https://bit.ly/2VFtUNm>
- Fernández, J. P. (22 de mayo de 2019). *Paz urbana, el reto para Medellín*. Recuperado el 10 de febrero de 2021, de Universidad de Antioquia: <https://bit.ly/3dwQuSh>
- Galtung , J. (2016). La violencia: cultural, estructural y directa. En *Cuadernos de estrategia no.183* (págs. 147-168).

- Giraldo, J. (2008). Conflicto armado urbano y violencia homicida: El caso de Medellín. *URVIO. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 99-113.
- Kalyvas, S. (2003). Violencia y guerra civil. Esbozo teórico. *Análisis político*, 42.
- Lederach, J. P. (1998). *Construyendo la Paz. Reconciliación Sostenible en Sociedades Divididas*. Bilbao: Bakeaz.
- León, D. G. (Enero de 2017). *Fundamentos teóricos del modelo de gestión pública colombiano. Juan Manuel Santos y el buen gobierno*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Makón, M. P. (2000). El Modelo de Gestión por Resultados en los Organismos de la Administración Pública Nacional. *V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pág. 14). República Dominicana,.
- Mindefensa. (2020). *Radiografía de la tasa de homicidios del país*. Bogotá: El Ministerio.
- Monzon, I. R. (2010). Sobre la paz urbana: Hacia una construcción operativa para el siglo XXI. *American Friends Service Committee*, 4-29.
- Ortiz, H. (29 de marzo de 2019). *Alcalde Armitage encabeza firma del Pacto Municipal por la Paz, la Vida y la Reconciliación*. Obtenido de Alcaldía de Cali: <https://bit.ly/3qrUFTz>
- Perea, N. (26 de febrero de 2019). *El barrismo social: la apuesta de Maurice Armitage por el respeto, la construcción de paz y la reconciliación*. Obtenido de Alcaldía de Cali: <https://bit.ly/2L8WGnA>
- Pino Montoya, J. W. (2017). Aspectos Metodológicos para Evaluar una Política Pública. *Humanismo y Sociedad*, 1-7.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(21), 1-28.
- Rettberg, A. (2013). La Construcción de Paz Bajo la Lupa: Una Revisión de la Actividad y de la Literatura Académica Internacional. *Estudios Políticos. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia*.(42), 13-36.
- Semana. (30 de noviembre de 2016). *La corrupción política es un obstáculo para la paz*. Obtenido de Semana: <https://bit.ly/2VGWa1Y>
- Thompson, F. (1997). Defining the new public management. *Advances in International Comparative Management*, 1-14.
- UNODC. (2019). *Informe final del proceso de implementación de la metodología de Auditorías de Seguridad en Santiago de Cali*. Bogotá: Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito.
- Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 39(53), 57-74.

Weber, M. (1919). *El Político y El Científico*. México: Editorial Premia .

Zaidens, J. (07 de julio de 2019). *“La labor de las lideresas de DDHH es determinante en los procesos de construcción de paz”*: Maurice Armitage. Obtenido de Alcaldía de Cali: <https://www.cali.gov.co/pazycultura/publicaciones/148221/la-labor-de-las-lideresas-de-ddhh-es-determinante-en-los-procesos-de-construccion-de-paz-maurice-armitage/>

Zapata, J. C. (1 de agosto de 2019). *Tratamiento integral impactó en la reducción del 80% de muertes asociadas a pandillas*. Obtenido de Alcaldía de Cali: <https://bit.ly/3gdgqSk>