



VIOLENCIA Y POLÍTICAS DE SEGURIDAD EN LA CIUDAD DE CALI-COLOMBIA

VIOLENCE AND SECURITY POLICIES IN THE CITY OF CALI-COLOMBIA

*Alexander Castillo Garcés**, *Ana María Betancourt Ledezma***

Recibido: marzo 23 de 2017 – Aprobado: mayo 17 de 2017

Artículo de Investigación¹

Forma de citar este artículo en APA:

Castillo Garcés, A. y Betancourt Ledezma, A. M. (julio-diciembre de 2017). Violencia y políticas de seguridad en la Ciudad de Cali – Colombia. *Summa Iuris*, 5(2), 296-316.

DOI: <https://doi.org/10.21501/23394536.2598>

Resumen:

Las políticas públicas como modo de intervención frente a problemáticas sociales, han sido la respuesta de las instituciones del Estado a la proliferación de violencia y conflicto como factores desencadenantes de la inseguridad urbana. Este artículo, tiene como objetivo analizar las políticas de seguridad mediante los planes de desarrollo que se han establecido para minimizar la inseguridad en la ciudad de Cali-Colombia. Como método investigativo, se trabajó un contexto histórico de la violencia por medio de material documental realizando un análisis historiográfico, seguido de la evaluación institucional de los planes de acción municipales enfocados en la seguridad ciudadana y algunas variables utilizando análisis de datos agregados, que evidenciaron la efectividad de la intervención estatal durante el periodo 2004-2015. Con lo cual, en relación a los resultados y las conclusiones, encontramos como hallazgo importante, que la violencia y criminalidad en la ciudad fueron marcadas por el narcotráfico y guerras entre carteles, y por la actividad ilícita de asesinar por encargo, mejor llamada sicariato, lo que hizo que en respuesta a esta patología, el Estado interviniera con políticas que garantizarían la seguridad urbana a la ciudadanía.

¹ Investigación elaborada en el marco del proyecto terminado “Violencia y políticas de seguridad en Cali-Colombia”, desarrollado en el grupo de investigación GIAPRIP. Popayán – Colombia de la Universidad del Cauca 2017.

* Magister en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Politólogo de la Universidad del Cauca. Adscrito al Programa de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Sociales de la Universidad del Cauca. Miembro del grupo de investigación GIAPRIP. Popayán-Colombia. Correo electrónico: jacastillo@unicauca.edu.co. ORCID: 0000-0002-4673-2157.

** Investigadora del Programa de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencia Política y Sociales, Universidad del Cauca, adscrita al grupo de investigación GIAPRIP. Popayán-Colombia. Correo electrónico: ambetancourt@unicauca.edu.co. ORCID: 0000-0002-2443-3332.



Palabras clave:

Políticas de seguridad; Seguridad; Violencia; Criminalidad; Narcotráfico; Conflicto social; Percepción.

Abstract

Public policies as a way of intervening in the face of social problems have been the response of State institutions to the proliferation of violence and conflict as triggering factors of urban insecurity. The objective of this article is to analyze the security policies through the development plans that have been established to minimize the insecurity in the city of Cali, Colombia. As a research method, a historical context of violence was worked through documentary material making a historiography analysis, followed by the institutional evaluation of municipal action plans focused on citizen security, and some variables using summative data analysis, which evidenced the effectiveness of the state intervention during the period 2004-2015. With it, in relation to the results and conclusions, we discovered as an important finding, that violence and crime in the city were marked by drug trafficking and wars between cartels, and by the illegal activity of contract killing, better called "sicariato". It caused that in response to this pathology, the State intervened with policies that would guarantee the urban security to the citizenship.

Keywords:

Security politics; Security; Violence; Criminality; Drug trafficking; Social conflict; Perception.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de un país y su capacidad de crecimiento se mide tanto en la economía, como en sus niveles sociales, culturales y políticos, por tanto, cuando se refiere a calidad de vida, también se habla de seguridad y convivencia. Así, es pertinente mencionar que la violencia es un acto social, por lo general, un comportamiento aprendido en un contexto permeado por desigualdades de género, ideologías, etc., desencadenando actos violentos como la manera prevaleciente de resolver los conflictos (Flacso, 2002).

Esta problemática, según Durkheim (como se citó en Guzmán, 1990, p. 15), da cuenta de la carencia de la norma como tal (institucionalización) y la consecuente falta de claridad sobre las conductas individuales a seguir, lo que constituye fuente de conflicto y violencia. La insatisfacción o el descontento sobre el rol a desempeñar en la sociedad es fuente de conflicto y violencia (Guzman, 1990, p. 13).

Partiendo de ello, estudiar la violencia y el conflicto como patologías generadoras de inseguridad en Cali, es entender el contexto y el espacio donde se desarrollan dichas acciones, así como la forma en que la institucionalidad interviene. La Comisión de Derechos Humanos señala al Estado como el encargado de garantizar la seguridad y la convivencia de las personas naturales.

“el concepto de seguridad ciudadana es el más adecuado para el abordaje de los problemas de criminalidad y violencia desde una perspectiva de derechos humanos, en lugar de los conceptos de “seguridad pública”, “seguridad humana”, “seguridad interior” u “orden público” (Organización de los Estados Americanos, 2009, p. 8).

La ciudad Santiago de Cali, por su parte, marcó una brecha de conflicto y violencia en la década de los ochenta y de los noventa mientras vivía en un contexto de organizaciones de droga y de mafia por narcotráfico, salvaguardado por el Cartel de Medellín y el Cartel de Cali. Entre guerra de carteles y su lucha para mantenerse vigentes y estables surgieron nuevas

modalidades de violencia y criminalidad que se tradujeron en altas tasas de homicidios, que en su mayoría tenían como victimizante los llamados asesinos por encargo, nombrados como “sicarios” al servicio de la mafia.

La ausencia de garantías del Estado y las débiles políticas de seguridad encaminadas a intervenir de manera retroactiva y preventiva en esas décadas, generaron un mayor crecimiento del fenómeno de inseguridad. Por ello, en 1991, el candidato a la Alcaldía de Cali, Rodrigo Guerrero, lanzó la primera política pública de seguridad para la ciudad, la cual denominó DECEPAZ (Programa Desarrollo, Seguridad y Paz). Para 2004, la administración distrital de Bogotá implementó la política pública de seguridad y convivencia ciudadana, lo que permitió un punto de referencia para otras ciudades del país como Cali, para la creación y consolidación de políticas públicas orientadas a garantizar seguridad y minimizar la violencia urbana.

La investigación está encaminada a establecer los alcances de las políticas de seguridad ciudadana en Santiago de Cali entre 2004 y 2015², en la perspectiva de la institucionalidad y la percepción de la ciudadanía. El avance no es menor, toda vez que permite dilucidar las fortalezas y debilidades de la línea de acción de seguridad en el Plan de Desarrollo municipal, formulado e implementado a partir Política de Seguridad y Convivencia Ciudadana. En esa perspectiva, se planteó el uso de métodos cualitativos y cuantitativos, que se describen a continuación.

Un primer momento corresponde al método historiográfico, a partir de fuentes documentales, que permitieron comprender cambios, sociales, culturales, estructurales y económicos que se dieron en el contexto histórico. Al utilizar tres periodos de gobierno de Cali, se compararon los planes y políticas implementadas para la reducción de inseguridad en la ciudad. Toda esta información fue tomada a través de la bibliografía que brindaron entidades como el Banco de la República, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), Alcaldía de Cali, Policía Nacional, y la Alta Consejería Presidencial para la Seguridad y Convivencia.

² Si bien se consultaron datos correspondientes al 2016, los mismos no se encuentran consolidados, lo que no los dota de carácter oficial.

En un segundo momento, se trabajó con el método estadístico, toda vez que “la información estadística es un elemento fundamental para la toma acertada de decisiones, por tanto, es imprescindible contar con información de calidad que permita valorar y medir la realidad económica y social” (DANE, 2013, p. 9). En ese sentido, se aplicó el análisis de datos agregados, que brindó información para la construcción de indicadores sobre homicidios, dinámicas criminales, percepción de seguridad y niveles de eficacia de los planes, políticas y programas de seguridad local. El procesamiento, por su parte, se realizó en *Statistical Package for the Social Sciences* (SPSS), a partir de análisis univariado y bivarido.

EL CARTEL DE LA MUERTE, SICARIATO EN CALI

El sicariato es conocido como una actividad ilegal que tiene como labor asesinar por encargo, por motivos como cobros de dinero, bienes o incumplimiento de contratos, guerras entre pandillas, entre otros. Modalidad aplicada para el desencadenamiento de conflictos sociales y políticos (Montoya, 2009, pp. 1-2).

En 1996, en el Valle del Cauca se reconocía la existencia de oficinas de sicarios como empresas con organigramas, distribución de funciones y venta de servicios. Estas se camuflaban en salones de belleza, panaderías, compraventas, concesionarios de automóviles y almacenes de electrodomésticos. En 1999 se calculaban cerca de 50 en Cali, formadas por pistoleros que hicieron parte del Cartel (Montoya, 2009, p. 65).

La proliferación de sicarios fue la modalidad de asesinato que elevó las tasas de homicidios en la era de los carteles. Esta actividad delictiva denominada “sicariato”, se dio a conocer cuando el narcotráfico y las diferentes mafias empezaron a utilizarla como medio para resolver disputas y conflictos que no se podían dirimir en estrados judiciales; “el negocio del sicariato, tal y como fue concebido y desarrollado por los carteles de la mafia en Colombia o México, surge con la finalidad de proteger intereses económicos de los patrones del negocio ilegal de la droga” (Schlenker, 2009, p. 77).

Los capos de las diferentes organizaciones tenían que mantener su negocio limpio, cualquier persona que desobedecía o incumplía asumía las consecuencias. En sus organizaciones tenían empleados que desempeñaban distintos cargos, pero el ascenso en el rango, en parte, estaba determinado por la lealtad demostrada “las organizaciones delictivas reclutaban, entrenaban, y empleaban al sicario para distintos encargos, que iban desde la intimidación y la mensajería, hasta la tortura y el asesinato” (Schlenker, 2009, p. 80). A medida que la organización crecía, se hacía más poderosa; eran relaciones de poder entre grandes capos manejando altas cantidades de droga, armas, entre otras. La seguridad y la confianza debían primar.

Una función importante de los grandes capos en la economía ilegal consiste en la regulación de relaciones internas y externas; solo ellos tienen los medios para corromper por lo alto, lo cual constituye un cordón de seguridad en torno al negocio ilegal; solo ellos tienen también los recursos para acciones de violencia de amplio rango, con las cuales se sancionan la ruptura de los compromisos, la traición y delación (Dembois, 1998, p. 7).

La baja del líder del Cartel de Medellín, Pablo Escobar, ocurrida en 1993, contuvo la guerra entre ambos carteles, aunque con un importante aumento de personas fallecidas, entre ellos jefes de dichas organizaciones. Sin estructura y mando definidos, los sicarios se dispersan en pequeños grupos, que luego se convertirían en oficinas de cobro lideradas por jefes sicariales que trabajaban para las mafias (Diario El Tiempo, 2016).

Las tasas de homicidio no se redujeron de manera notable; de hecho, la mayor cifra de asesinatos de los años noventa se presentó en 1994, con un total de 124 muertes por cada cien mil habitantes, cuando el Bloque de Búsqueda empezó a seguir la pista de los cabecillas del Cartel de Cali, luego de haber desmantelado por completo el Cartel de Medellín (Revista Panamericana de Salud Pública, 2002).

En 1995 comenzó el fin del denominado Cartel de Cali, el Bloque de Búsqueda llegó a la ciudad con el objetivo de acabarlo. Fuentes del Estado indicaron que el Comando Especial Conjunto, los grupos especializados

del Ejército y la Policía encargados de las acciones contra el narcotráfico, tuvieron que recurrir a un esquema diferente al utilizado en Medellín cuando prepararon la caída del Cartel de Medellín. El objetivo era capturar un hombre, mientras en Cali se trataba de conseguir documentación e intentar desarticular el negocio, dijo en su momento una fuente oficial; la estrategia consistía en desarticular el organigrama. Con los máximos jefes tras las rejas se generaba el caos y de paso las operaciones quedaban destruidas (Diario El Tiempo, 2017). A partir de 1995 se observó un descenso progresivo en los homicidios, en 1998 se registraron 89 homicidios por cada cien mil habitantes, baja significativa respecto al inicio de la década (ver figura 1).

Figura 1. Tasa de homicidios 1993-1998 por cada 100.000 habitantes, Cali



Fuente: adaptado a partir de datos de la Secretaría de Salud de Cali (1999).

Como características predominantes, se encontró que a los llamados sicarios (asesinos de oficio) se les atribuyen entre el 20% y el 27% de los homicidios ocurridos durante 1993 y 1998 (Revista Panamericana de Salud Pública, 2002). No hay signos de que se haya frenado la proliferación de sicarios independientes, de mayor o menor calado; por el contrario, podría pensarse que al quedar cesantes varios sicarios vinculados al cartel, se vieron obligados a “rebuscar” por su cuenta, aumentando de este modo la violencia callejera (Sarmiento, 1991, p. 11).

Los estratos sociales de la ciudad, sin excepción alguna, vieron como prioridad para la ciudad la contención de la inseguridad y la violencia. Así, Rodrigo Guerrero en su campaña a la Alcaldía de Cali 1991, planteó el

Programa Desarrollo Seguridad y Paz (DECEPAZ) (Guerrero, 1992, p. 3), que fue la primera política pública para la ciudad financiada con recursos propios, cuyo enfoque fue el apoyo policial, las campañas educativas y el trabajo con jóvenes. El objetivo era garantizar la seguridad minimizando la violencia urbana, lo que haría que los siguientes gobiernos promovieran políticas para la reducción de las tasas de homicidios y criminalidad.

A pesar de la intervención del gobierno municipal por disminuir la violencia en la ciudad, entre 2001 y 2004 Cali vivió una de sus épocas más violentas. Los titulares de prensa hablaban de carros que eran interceptados por comandos sicariales armados con fusiles, o de balaceras en discotecas de la ciudad que dejaban múltiples víctimas (Diario El País, 2017). El narcotráfico creó prototipos de vida, alimentó paramilitares, impregnó en la mente de los jóvenes el deseo de ganar dinero fácil, corrompió la fuerza pública, compró el poder. Luego de su desmantelamiento, el sicariato y sus oficinas de cobro adoptaron más violencia, y el Estado se convirtió en generador de políticas de seguridad que no causaron gran impacto en la ciudad (Diario El Tiempo, 2016).

POLÍTICAS DE SEGURIDAD, ALCANCES Y PERCEPCIÓN DE LA CIUDADANÍA

Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) “la seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (p. 5). De acuerdo con esto, llevar a la práctica el concepto de seguridad ciudadana depende de la capacidad de los gobernantes para formular políticas coherentes y específicas cuya implementación sea un proceso de intervención orientado a establecer condiciones favorables para la convivencia social. En ese sentido, la participación y el diseño de estrategias preventivas, rehabilitadoras y/o de reinserción social, resultan clave (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

La política pública, por tanto, debe estar acompañada de un plan estratégico de seguridad de corto, mediano y largo plazo, ya sea a un nivel local, municipal, regional o nacional, que cumpla con procesos rigurosos

de diagnóstico y seguimiento que permitan identificar prioridades, beneficiarios, líneas de acción, responsables de su implementación y competencias en la evaluación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Según la Encuesta de Percepción Ciudadana de Cali, que aplica el programa “Cali cómo vamos”, en 2005 los habitantes de la ciudad manifestaron que las razones principales por las que calificaban como inseguro su barrio era por el tráfico de drogas en un 51%, marihuaneros, viciosos y borrachos y la delincuencia con un 41%, los atracos callejeros y las pandillas juveniles en un 42% y 32%, respectivamente (Cali cómo vamos, 2005).

Así mismo, los ciudadanos respondieron que las acciones que se debían llevar a cabo para mejorar la seguridad en sus barrios era: mayor número de policías, que estos cumplieran su función y la implementación de CAI (Centros de Atención Inmediata), con un 72% de los encuestados; desde el punto de vista comunitario, un mayor nivel de solidaridad de las personas, con el 45% de los informantes (Cali cómo vamos, 2005). En 2008, una encuesta posterior evidenció que las razones por las que los ciudadanos calificaban como inseguro su barrio eran atracos callejeros (54%), pandillas (40%), mientras que el tráfico de drogas, que para el año 2004 había sido la primera causa de inseguridad (51%), en el 2008 paso a ser la tercera con un 37%.

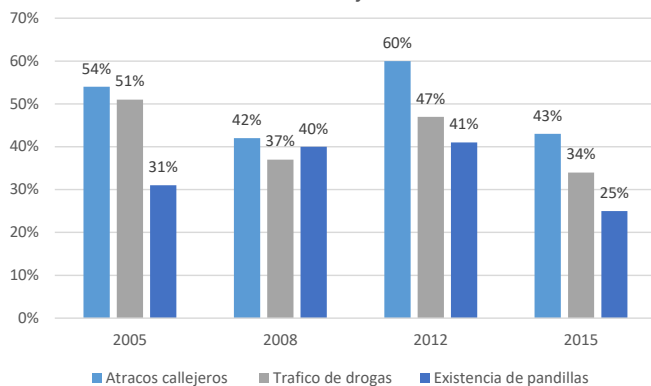
A partir de fuentes documentales y a manera de hipótesis, es posible decir que entre 2004 y 2005 la existencia de dos carteles de droga (“El cartel del Norte del Valle” y “Los urabeños”) aumentó el terror de la ciudadanía frente a la seguridad en el municipio (Diario El País, 2016). En 2008, un grupo denominado “Las águilas negras” hizo presencia mediante limpieza social para disminuir el microtráfico dentro de la ciudad, aunque de manera paradójica se financiaban con el tráfico de droga, extorciones, robos y secuestros, tal vez con el objetivo de lograr el control de la economía ilegal (Revista Semana, 2016). Para el mismo año, los habitantes consideraron que la presencia policial y la mayor solidaridad de las personas eran las acciones que mejorarían la seguridad (en un 47% y 12%, respectivamente) (Cali cómo vamos , 2008).

Durante el 2012, Rodrigo Guerrero fue electo nuevamente alcalde de Cali y la percepción de los habitantes sobre la seguridad fue similar a la de años anteriores, toda vez que las razones por las que se sentían inseguros en su barrio eran por atracos callejeros, tráfico de drogas y existencia de pandillas en un 60%, 47% y 41% respectivamente, mientras que para el 2015 las mismas causas tuvieron un comportamiento del 43%, 34% y 25%. Esto evidencia que las acciones gubernamentales incidieron en una mejor percepción de seguridad de los ciudadanos de la Ciudad (Cali cómo vamos, 2012).

Para el 2012, algunos de los diarios nacionales como El País anunciaban titulares como “Homicidios en Cali han disminuido en un 25% durante lo corrido del 2012”, en parte, porque entre 2008 y 2011 la presencia de carteles y bandas criminales había disminuido por la captura de narcos y el toque de queda para menores de edad en algunos barrios de la ciudad (Diario El País, 2017).

El organismo se ha centrado en la captura de integrantes de “Los rastros” y “Los urabeños”, que mantienen una lucha por el territorio en la capital del Valle a través del sicariato. Hasta el momento, la Policía reporta en Cali la detención de 40 personas relacionadas con estas organizaciones criminales y sindicadas de los delitos de tráfico de estupefacientes, homicidio agravado y concierto para delinquir; el Secretario de Gobierno de Cali, Carlos José Holguín, ha manifestado en diferentes consejos de seguridad que una de las medidas que ha permitido la reducción de los homicidios ha sido el toque de queda para los menores de edad en las comunas 13, 14, 15, 16, 18 y 21 (Diario El País, 2017) (ver figura 2).

Figura 2. Acciones por las cuales los habitantes califican su barrio como inseguro 2005, 2008, 2012 y 2015



Fuente: adaptado de "Cali cómo vamos" (2004, 2008, 2012, 2015).

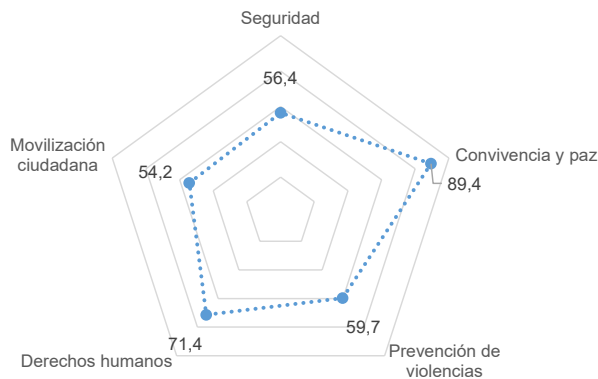
Teniendo en cuenta la identificación de dichos problemas prioritarios de la ciudad, los planes de desarrollo han tomado la seguridad ciudadana como un factor a destacar en la intervención estatal municipal. Así, en el gobierno de Apolinar Salcedo Caicedo (2004 a 2008), quien no terminó su periodo por irregularidades en su administración y fue sustituido por Ramiro Tafur Reyes (2008), designado por el Gobernador del Valle, Angelino Garzón, diseñó un plan de desarrollo en el que incluyó la línea estratégica "Cultura urbana, convivencia, seguridad y paz". (Alcaldía de Cali, 2004). La misma, se desagregó en diferentes estrategias y objetivos, con el fin de impulsar acciones de prevención e intervención ante la inseguridad.

Al respecto, resalta la necesidad de fortalecer la capacidad de respuesta institucional, ampliar las acciones colectivas comunitarias para mejorar la seguridad de la población, garantizar el acceso de la población a servicios de justicia y a mecanismos pacíficos para la resolución de conflictos, contribuir a la disminución de los niveles de violencia interviniendo los factores de riesgo y fortalecer la convivencia y el cumplimiento del derecho a la vida, la paz, la integridad personal y los Derechos Humanos (Alcaldía de Cali, 2004, p. 35).

Al finalizar el período de gobierno, el plan de desarrollo tuvo un registro de eficacia del 70,6%, a nivel general. En el objetivo "Cultura urbana, convivencia, seguridad y paz", obtuvo un nivel de cumplimiento de 60,1%,

que se clasifica como alto. En los objetivos específicos en los que se desagregó, se observó que la movilización ciudadana se cumplió en un 54,2%; el correspondiente a seguridad se cumplió en un 56,4%; prevención de violencias en un 59,7%; derechos humanos 71,4% y convivencia y paz en un 89,4% (ver figura 3).

Figura 3. Nivel de cumplimiento del objetivo “Cultura urbana, convivencia, seguridad y paz” del plan de desarrollo municipal de Cali (2004-2008)



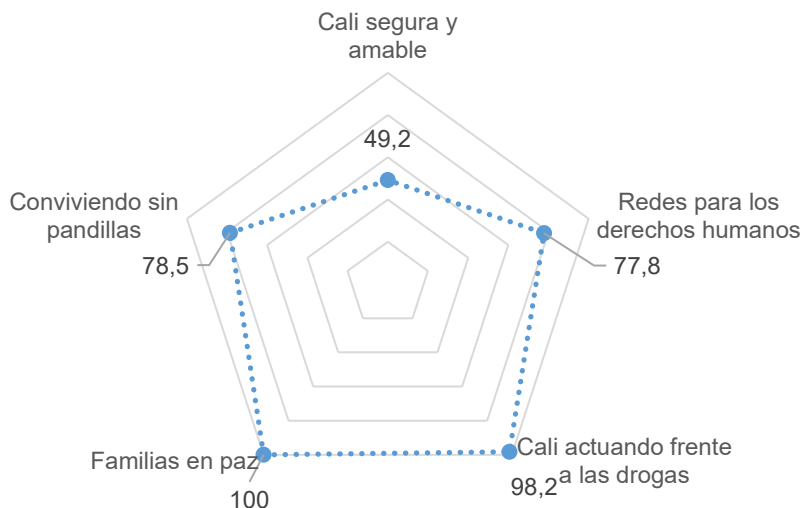
Fuente: adaptado de Alcaldía de Cali, *Evaluación Plan de Desarrollo 2004-2007*.

Para el siguiente período, el alcalde electo Jorge Iván Ospina implementó el “Plan de Desarrollo 2008-2011, para vivir la vida dignamente” y denominó el objetivo enfocado a la seguridad urbana como “Cali es vida”, el cual se justificó en las tragedias del día a día con la muerte y la violencia: política, social, familiar, sexual. El objetivo: “construir un orden municipal que privilegie el respeto a la vida y garantice el ejercicio de los derechos humanos, mediante la construcción de tejido social, dignificando el vínculo humano y la convivencia democrática” (Alcaldía de Cali, 2008).

Finalizado el período, la evaluación de dicho plan tuvo un nivel de eficacia general del 66,0% o Medio Alto. El objetivo “Cali es vida” y las estrategias que lo desagregaron como: Cali segura y amable, se cumplió en un 42,9%; redes para derechos humanos en un 77,8%; Cali frente a las drogas 98,2%; familias en paz en un 100%; y Conviviendo con pandillas en un

78,5%. El objetivo del plan enfocado a la seguridad tuvo un cumplimiento de 72,4%, que se clasifica como Alto para la acción (Alcaldía de Cali, 2008) (ver figura 4).

Figura 4. Nivel de cumplimiento del objetivo “Cali es Vida” del plan de desarrollo municipal de Cali (2008-2011)



Fuente: adaptado de Alcaldía de Cali, *Evaluación Plan de Desarrollo 2008-2011*.

Para el periodo 2012-2015, Rodrigo Guerrero logró nuevamente la Alcaldía de Cali (que había ocupado entre 1992 y 1996) y se destacó por crear la primera política pública de seguridad para el municipio, a la que denominó “DECEPAZ” (Programa Desarrollo, Seguridad y Paz). El gobierno municipal denominó su plan de desarrollo “CaliDA, una ciudad para todos” y encaminó sus esfuerzos a la seguridad, aunque existían sensibles mejoras en esta materia en el país en la última década (Alcaldía de Cali, 2012).

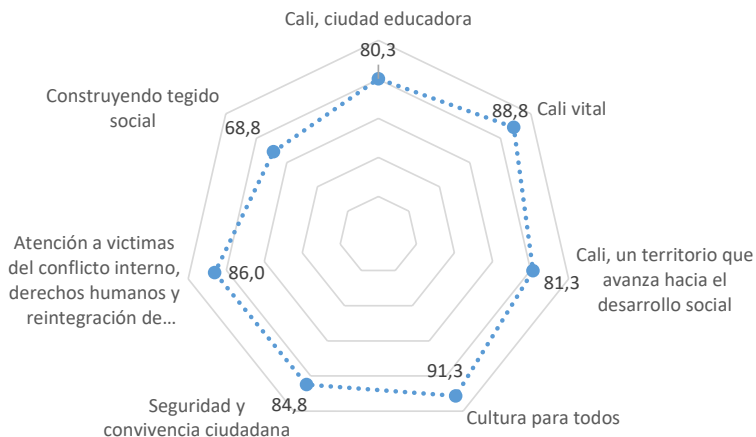
En 2011, en la ciudad se reportaron 1.845 homicidios comunes, 346 homicidios en accidentes de tránsito, 3.861 lesiones comunes, 3.170 lesiones en accidentes de tránsito, 6.526 hurtos a personas y 1.822 hurtos a vehículos, generando costos sociales y económicos complejos para la ciudad. Los homicidios se incrementaron en los últimos años, llegando a

una tasa de 81,0 por cada 100 mil habitantes, muy por encima de la media en Colombia que fue de 34,0 y de la de Bogotá que era de 23,0 (Alcaldía de Cali, 2012, p. 58).

Con base en lo anterior, el Plan de Desarrollo tuvo un lineamiento encaminado a la seguridad, el cual se llamó “CaliDA, bienestar para todos”, que hizo énfasis “en la primera infancia, infancia, adolescencia y juventud, el adulto mayor, población en discapacidad, etnias, género y diversidad sexual, y la atención humanitaria a víctimas del conflicto interno, en el marco de las políticas públicas” (Alcaldía de Cali, 2012, p. s.d.).

Al concluir este periodo de gobierno, en 2015, la evaluación del plan de desarrollo tuvo un nivel de eficacia de 76,3% que hace referencia a un nivel Sobresaliente. Se destaca el objetivo “CaliDA, bienestar para todos”, toda vez que componentes como: Cali, ciudad educadora tuvo un nivel de cumplimiento del 80,3%; Cali vital, 88,8%; Cali, un territorio que avanza hacia el desarrollo social, 81,3%; Cultura para todos, 91,3%; Seguridad y convivencia ciudadana, 84,8%; Atención a víctimas del conflicto interno, derechos humanos y reintegración de desmovilizados, 86,0%; y construyendo tejido social se cumplió en un 68,8% (Alcaldía de Cali, 2012, p. 22) (ver figura 5).

Figura 5. Nivel de cumplimiento del objetivo “Cali es Vida” del plan de desarrollo municipal de Cali (2012-2015)



Fuente: adaptado de Alcaldía de Cali, Evaluación Plan de Desarrollo 2012-2015.

De acuerdo con los Planes de Desarrollo implementados para los tres gobiernos, se puede observar una variación en sus objetivos, es decir, según las prioridades identificadas en cada periodo de gobierno y los lineamientos de seguridad dispuestos desde el ámbito nacional. Sin embargo, María Isabel Gutiérrez, Directora de CISALVA (Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de la Violencia y Promoción de la Convivencia Social), en entrevista realizada por el Diario El País manifestó:

No existe una política clara de seguridad, ni siquiera a nivel nacional. Primero se debe hacer una política de gran envergadura y luego un trabajo de educación, de gestión y de control. Colombia nace cada cuatro años y las ciudades también. Cómo podemos mantener una trayectoria de acciones, si no hay una sostenibilidad en los programas, que trascienda cada mandato (Diario El País, 2017).

Una de las críticas constantes hacia las administraciones municipales de la capital vallecaucana es la baja inversión social y de seguridad. Del período analizado, el año 2006 fue en el que más inversión se hizo en seguridad en Cali, fueron en total \$33.000 millones, pero ese mismo año Medellín invirtió casi el doble según los presupuestos presentados cada año por los alcaldes al Concejo Municipal. Las inversiones en seguridad, por su parte, muestran variaciones profundas en algunos años, incluso, llegaron apenas a los \$1.000 millones (Diario El País, 2017).

Alba Stella Barreto, perteneciente a la Fundación Paz y Bien, quien desde hace varios años trabaja con las comunidades vulnerables del Oriente de Cali, explica para una entrevista realizada por el Diario El País, que la violencia en la ciudad se ha enquistado por diferentes razones:

Siempre se ha tratado de controlar es con represión policial, y en lo social no hay una intervención profunda y sostenida. Un trabajo con los jóvenes de alto riesgo no se hace en tres o cuatro meses ni dándoles un trabajo. Es un proceso de años, en el que no solo se da educación y empleo, sino que también se debe trabajar en reforzar su proyecto de vida, sus vínculos afectivos y de familia (Diario El País, 2017).

Los datos que brinda el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2011) sugieren que Cali presentó el mayor número de homicidios, incluso por encima de la media departamental. Esto indica que las

políticas implementadas por la administración municipal no han sido efectivas, aun cuando la evaluación resultante ha sido alta o sobresaliente. El contraste entre los documentos de la administración y la cifras brindadas por fuentes oficiales, plantea un reto en el momento de crear dinámicas para la reducción de la inseguridad y a la hora de formular e implementar políticas para contrarrestar el fenómeno de criminalidad y violencia.

De hecho, en Colombia las políticas de seguridad resultan limitadas para hacer frente a la criminalidad y violencia en las ciudades. Cada cuatro años, el gobierno nacional diseña nuevas estrategias políticas, con lineamientos diferentes que direccionan de manera distinta la forma de intervención de municipios y departamentos, lo que hace que, sin previa evaluación, se desestimen los logros alcanzados por administraciones anteriores. Si bien es diferente el contexto de violencia el que vivía la ciudad de Cali en la década de los noventa al que vive en años recientes, las tasas de homicidio, la criminalidad y la violencia se mantienen, aunque con sutiles cambios en la percepción de la ciudadanía.

CONCLUSIONES

La complejidad de las distintas caras de la violencia admite también una complejidad en sus causas, aun así, es evidente la existencia de un hilo conductor en las grandes oleadas de violencia que han existido en la ciudad de Cali en décadas pasadas por la presencia de carteles de la mafia que representaban terror. Las llamadas limpiezas sociales, que pretendían acabar con la inseguridad, lograron más miedo entre los habitantes de la ciudad; mientras que la modalidad, traída por los carteles de la mafia y mantenida en oficinas de cobro, de asesinato por encargo o sicariato sigue siendo un móvil recurrente en las tasas de homicidio.

Por otra parte, es errado decir que el Estado no ha intentado minimizar la inseguridad urbana, así como tampoco se puede decir que sus planes, proyectos y programas encaminados a su reducción han sido eficaces. Esto debido a que se enfocan en la prevención de problemas sociales, que sin intervención pueden desencadenar lógicas más violen-

tas. Se trata, más bien, de políticas reactivas que intentan contrarrestar la criminalidad y la violencia a través del aumento del pie de fuerza y las acciones punitivas.

Cada cambio de gobierno, los planes de desarrollo, las políticas en proceso, los programas y proyectos que tratan de estabilizarse para generar un impacto hacia la población, cambian para pasar a otra administración que trae nuevas propuestas para contrarrestar las problemáticas sociales, empezando de cero y olvidando, en su mayoría, los avances de administraciones anteriores.

La percepción de la ciudadana frente a temas de seguridad es deficiente, los habitantes no se sienten seguros en sus barrios, ni en las calles de la ciudad. Una de sus peticiones recurrentes fue mayor presencia de la policía en varias zonas de la ciudad, pero aun así las tasas de hurtos, homicidios y violencia no disminuyeron significativamente. La inversión orientada a mejorar la seguridad a partir de la confianza institucional y la presencia estatal en las zonas propensas a la violencia y la criminalidad, fue tímida en términos de efectividad.

CONFLICTO DE INTERESES

Los autores declaran la inexistencia de conflicto de interés con institución o asociación comercial de cualquier índole. Asimismo, la Universidad Católica Luis Amigó no se hace responsable por el manejo de los derechos de autor que los autores hagan en sus artículos, por tanto, la veracidad y completitud de las citas y referencias son responsabilidad de los autores.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Cali. (1999). Informe de la Secretaria de Salud.
- Alcaldía de Cali. (2004). *Plan de desarrollo 2004-2008*. Cali: Alcaldía de Cali.
- Alcaldía de Cali. (2008). *Plan de Desarrollo 2008-2011*. Cali: Alcaldía de Cali.
- Alcaldía de Cali (2008). Evaluación del Plan de Desarrollo 2004-2007). Cali: Alcaldía de Cali.
- Alcaldía de Cali. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015 "CaliDa, una ciudad para todos"*. Cali: Alcaldía de Cali.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). *El concepto de seguridad ciudadana: un enfoque práctico a partir de la experiencia en Bogotá (Colombia)*. Bogotá.
- Alcaldía de Cali. (2016). Evaluación del Plan de Desarrollo 2012-2015). Cali: Alcaldía de Cali.
- Cali cómo vamos . (2004). *Encuesta de percepción ciudadana*. Cali. Recuperado de www.calicomovamos.org.co/encuesta-percepcion-ciudadana
- Cali cómo vamos . (2008). *Encuesta de percepción ciudadana*. Cali. Recuperado de www.calicomovamos.org.co/encuesta-percepcion-ciudadana
- Cali cómo vamos. (2005). *Encuesta de percepción ciudadana*. Cali. Recuperado de www.calicomovamos.org.co/encuesta-percepcion-ciudadana

Cali Como vamos. (2012). *Encuesta de Percepción Ciudadana*. Cali. Recuperado de www.calicomovamos.org.co/encuesta-percepcion-ciudadana

DANE. (2013). Guía para diseño, interpretación y construcción de indicadores. 9. Recuperado de www.dane.gov.co/.../IntroduccionDisenoConstruccionInterpretacionIndicadores

Dembois, R. (1998). Dilemas organizacionales de las economías ilegales. *URVIO*. 7-34.

Diario El País. (15 de 06 de 2016). *La historia de los Urabeños: los "héroes" que se convirtieron en matones*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/judicial/la-historia-de-los-urabenos-los-heroes-que-se-convirtieron-en-matones.html>

Diario El País. (11 de 03 de 2017a). *El mapa de la muerte, 15 años de homicidios en Cali*. [edición especial 15 años]. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/especiales/el-mapa-de-la-muerte/>

Diario El País. (23 de 02 de 2017b). *El mapa de la muerte, 15 años de homicidios en Cali*. [edición especial 15 años] Recuperado de <http://www.elpais.com.co/especiales/el-mapa-de-la-muerte/>

Diario El País. (12 de 05 de 2017c). *Homicidios en Cali han disminuido un 25% durante lo corrido del 2012*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/judicial/homicidios-en-cali-han-disminuido-un-25-durante-lo-corrido-del-2012.html>

Diario El País. (24 de 01 de 2017d). Ya son 20 años de la caída del Cartel de Cali. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15907302>

Diario El Tiempo. (2016). El derrumbre del Cartel de Medellín. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-270428>

- Diario El Tiempo. (23 de 03 de 2016). *Guerra contra el narcotráfico: 20 años de dolor, muerte y corrupción* . Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13218657>
- Diario El Tiempo. (7 de 07 de 2017). Acabaron con el Cartel de Cali. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-384126>
- Flacso. (2002). *Seguridad ciudadana, ¿espejismo o realidad?* Quito, Ecuador: OPS/OMS.
- Guerrero, R. (1992). *Programa Desarrollo, seguridad y paz, DECEPAZ de la ciudad de Cali*. Cali: Fundacion Carvajal.
- Guzman, A. (1990). *Sociología y violencia*. Cali, Colombia: CIDSE.
- Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2011). *Comportamiento del homicidio Colombia*. Bogotá: Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses.
- La epidemiología de los homicidios en Cali, 1993-1998: seis años de un modelo poblacional (2002). *Revista Panamericana de Salud Pública*, Recuperado de <https://www.scielosp.org/article/rpsp/2002.v12n4/230-239/>
- Montoya, A. (2009). Asalariados de la muerte. *URVIO*, N.8. Recuperado de <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/61-74>
- Organización de los Estados Americanos. (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Washington: OEA.
- PNUD. (2013). *Informe regional del Desarrollo Humano*. Panamá. PNUD. Recuperado de <http://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

- Revista Semana. (04 de 10 de 2016). *¿Qué son las Águilas Negras?* *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/que-aguilas-negras/87686-3>
- Sarmiento, C. M. (1991). El sicariato en Medellín: entre la violencia política y el crimen organizado. *Análisis político*. Recuperado de <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/pd-1225955468.htm?categoryId=0>
- Schlenker, A. (2009). Narcotráfico, narcorruidos y narco novelas; la política económica, política del sicariato. *Revista Latinoamericana de la Seguridad Ciudadana*. Recuperado de <http://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/75-87>