

Evaluación de Resultado de la Política de Seguridad Ciudadana en Santiago de Cali

2012-2015

Kevin Andres Gamboa García

Universidad del Cauca



Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales

Departamento de Ciencia Política

Popayán, 2019

## Tabla de contenido

Introducción .....	1
Capítulo 1: Aproximación del concepto de seguridad, de la política seguridad de ciudadana de la ciudad de Santiago de Cali. ....	9
Introducción .....	9
1.1-Seguridad un concepto en evolución .....	9
1.1.1- Seguridad Nacional:.....	12
1.1.2- Seguridad urbana y Seguridad ciudadana: .....	13
1.1.3- Convivencia.....	14
1.2- Desarrollo de las políticas de Seguridad y la Convivencia en la Ciudad de Cali....	15
1.2.1- Desarrollo de la Seguridad Ciudadana en Cali.....	15
1.2.2- Desarrollo de la Convivencia en Cali .....	18
1.3- Desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana en Cali.....	20
1.4- Marco Normativo de PICSC .....	21
1.5- Estructura de la evaluación de resultados .....	23
1.5.1- Modelo de gestión.....	24
1.5.2- Metodología.....	24
1.6- Estructura y delimitación de la evaluación de resultados de PSC Cali 2012-2015.	26
1.6.1- Cadena de valor de la política de seguridad ciudadana .....	27
1.6.2- Direccionamiento estratégico del PICSC.....	28
1.6.3- Matriz de contribución de objetivos. ....	31
1.7- Conclusión de capítulo.....	31
Critica a la política de seguridad y convivencia ciudadana .....	31
Capítulo 2: Evaluación de Resultados eje prevención social y control policial .....	34
Introducción .....	34
2.1- Eje de prevención social .....	34
2.1.1- Presupuesto y asignación de recursos .....	37
2.1.2- Líneas de acción eje de prevención social. ....	39
2.1.3- Conclusión eje de prevención social.....	47
2.2- Eje de control y presencia policial.....	48
2.2.1- Presupuesto y asignación de recursos .....	49
2.2.2- Líneas de acción eje de control y presencia policial.....	50
2.2.3- Conclusión eje de control y presencia policial .....	56
2.4- Tabla comparativo de nivel de cumplimiento y valoración. ....	57
Capítulo 3: efectos de la implementación de la política de seguridad ciudadana en la ciudad de Santiago de Cali. ....	59
Introducción .....	59
3.1- Aspectos de la evaluación del PICSC 2012-2015 .....	60
Problemas y limitaciones detectados .....	61

3.2-Resultados de la implementación de la política .....	62
3.3- Participación institucional.....	66
Participación de secretarías, instituciones y dependencias en líneas de acción del eje de prevención social.....	67
Participación de secretarías, instituciones y dependencias en líneas de acción del eje de control y presencia policial.....	68
3.4-Recomendaciones .....	69
3.4.1- Recomendaciones generales.....	69
3.4.2- Recomendaciones técnicas .....	71
3.5- Conclusión.....	76
3.6- Interpretación PICSC, Cali 2012-2015 .....	77
Referencias.....	78
Anexos .....	80
1.1- Marco de desempeño de las intervenciones publicas .....	80
1.2- Definiciones operativas.....	80
1.3- Cálculos de valores .....	81
1.3- Manual de codificación.....	82
1.4- Mapa de indicadores y nivel de cumplimiento.....	84
1.6- Respuesta de solicitudes de información .....	87

## Índice de gráficas

Gráfica 1 Comportamiento de Tasas de Homicidios en Ciudades de América Latina 2011-2016.....	16
Gráfica 2 comportamiento de tasas de violencia interpersonal en ciudades intermedias 2012-2015.....	19
Gráfica 3 Cumplimiento de las líneas de acción frente indicadores del eje de prevención social .....	35
Gráfica 5 Cumplimiento de las líneas de acción frente al eje de prevención social PICSC 2012-2015.....	47
Gráfica 6 Cumplimiento de las líneas de acción frente a las metas y productos del eje control y presencia policial PICSC 2012-2015. ....	49
Gráfica 7 Tasa de homicidios Santiago de Cali 2006-2017 .....	63
Gráfica 8 Tasa de hurtos a personas Santiago de Cali 2006-2017.....	64
Gráfica 9 Participación de dependencias e instituciones E2 .....	67
Gráfica 10 Participación de dependencias e instituciones E2. ....	68

## Índice de ilustraciones

Ilustración 1 <i>Modelo de seguridad</i> .....	12
Ilustración 2 Teoría del cambio, cadena de valor del PICSC 2012-2015 .....	27
Ilustración 3 Estructura de evaluación de PICSC 2012-2015 .....	59
Ilustración 4 <i>organigrama PSC desarrollo institucional</i> . ....	66
Ilustración 5 <i>Estructura del PICSC y correlación de objetivos</i> .....	72

## Índice de Tablas

Tabla 1 Inversión, funcionamiento y gestión del eje de prevención social.....	38
Tabla 2 Tablero de control institucional E1L1 .....	40
Tabla 3 Tablero de control institucional E1L2 .....	42
Tabla 4 Tablero de control institucional E1L3 .....	43
Tabla 5 Tablero de control institucional E1L4 .....	46
Tabla 6 Inversión, funcionamiento y gestión del eje de prevención social.....	50
Tabla 7 Tablero de control institucional E2L1 .....	51
Tabla 8 Tablero de control institucional E2L2 .....	52
Tabla 9 Tablero de control institucional E2L3 .....	53
Tabla 10 Tablero de control Institucional E2L4.....	54
Tabla 11 Tablero de control Institucional E2L5 .....	55
Tabla 12 Tablero de control Institucional E2L6.....	56
Tabla 13 Relación cumplimiento-valoración PICSC 2012-2015 .....	57
Tabla 14 Metodología CREMA para la selección de indicadores.....	74

## Índice de Cuadros

Cuadro 1 <i>Marco normativo del PICSC</i> .....	21
Cuadro 2 <i>Objetivos y metas priorizadas</i> .....	26
Cuadro 3 <i>Objetivos estratégicos institucionales</i> .....	29
Cuadro 4 <i>Matriz de consecución de objetivo: PICSC</i> .....	31
Cuadro 5 <i>Recomendaciones PICSC</i> .....	70
Cuadro 6 <i>Estructura del Objetivo en base a la metodología SMART</i> .....	73
Cuadro 7 <i>Metodología CREMA</i> .....	74
Cuadro 8 <i>Interpretación del PICSC 2012-2015</i> .....	77

## Listado de siglas

PSC: Política de seguridad ciudadana

PSN: Política de seguridad nacional

PNSCC: Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana

PICSC: Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana

PISDP: Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad

CAI: Comando de acción inmediata

PSD: Política de Seguridad Democrática

PCSD: Política de Consolidación de Seguridad Democrática

NNJA: Niños, niñas, jóvenes y adolescentes

SPA: sustancias psicoactivas

DARE: Programa escolarizado en prevención contra el uso y el abuso de las drogas y la violencia

BAPOM: Batallón de Policía Militar

EMAVI: Escuela de Aviación Militar

CTI: Cuerpo Técnico de Investigación

PSD: Política de Seguridad Democrática

PCSD: Política de Consolidación de la Seguridad Democrática

## Agradecimientos

Quiero agradecer a todas esas personas que estuvieron acompañándome voluntariamente en mi proceso de formación: Madre, Tutor y mis amigos, no soy de muchas palabras, pero quiero decirles gracias por todo.

Sinceramente, un estudiante más.

## Introducción

El tema de convivencia y seguridad ciudadana cada día cobra más fuerza en las agendas estatales y gubernamentales, debido a la importancia que tiene en el desarrollo de la sociedad, gracias a que este busca prevenir y mitigar la violencia. En Colombia este tema se aborda a partir de la implementación de los Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, los cuales tienen como objetivo afrontar los homicidios, hurtos y violencia en general que se presentan en las ciudades del país.

Esta política está planteada para intervenir tanto el sector urbano como el rural, pero se enfoca más en contextos urbanos. Esto podría argumentarse a partir de dos razones. La primera es que para el año 2010 el 74% de la población del país vivía en las urbes (Bonilla, M. 2010). La segunda razón es que la política de seguridad nacional se enfoca más en las poblaciones rurales y zonas selváticas, dejando la responsabilidad de las urbes a la política de seguridad ciudadana.

La ciudad de Cali es la capital del Departamento del Valle del Cauca, esta contaba con una población para el 2012 de 2.294.653 personas según el DANE, lo que equivale al 51% de la población total del departamento, esta ciudad tiene una extensión territorial de 619 km<sup>2</sup> y su densidad poblacional corresponde a 40,96 personas por km<sup>2</sup> (Alcaldía de Cali. 2012)

En el año 2010 según DANE el 26% de la población de la ciudad estaba en situación de pobreza, lo que implica más de un cuarto de la persona no podían satisfacer sus necesidades básicas y según la Alcaldía de Santiago de Cali el 6,7% de personas para la época estaban en condiciones extremas de pobreza, lo que se traduce en que esta población no tenía ingresos suficientes para su alimentación.

Además, por ser Santiago de Cali capital de Departamento y una de las ciudades más grande del país, es punto receptor de migrantes y desplazados que antes provenían de lo largo del territorio nacional y que ahora también provienen de otros países. Estas personas llegan a la

---

ciudad en busca de mejores condiciones de vida, pero a su vez generan al paso de los años un crecimiento poblacional que no es posible definir a partir de los datos estadísticos del CENSO 2005. Por lo que la población en Cali puede ser mayor, así como las personas en situación de pobreza y pobreza extrema.

Cali cuenta con tres problemas que afectan la seguridad de los caleños. Primero, los homicidios que está ligado al desarrollo del conflicto entre bandas y grupos criminales en especial a causa de los Rastrojos y los Urabeños quienes son grupos armados ilegales. Segundo, los hurtos que son asociados principalmente a la delincuencia común y tercero la violencia intrafamiliar que se desarrolla tanto en el espacio público como privado, siendo este último incierto porque depende de la denuncia.

El espacio de la política evaluada corresponde a la ciudad de Cali, debido a que en primer lugar es el sitio donde se implementa la política de seguridad ciudadana implementada por el Estado y en segundo lugar porque fue el primer municipio en adoptar e implementar dicha política. El tiempo por tratar corresponde al periodo 2012-2015 en cual se implementó la política de seguridad y convivencia ciudadana, además corresponde al periodo de gobierno de la Alcaldía de Rodrigo Guerrero.

El objeto de estudio de la presente evaluación es el Plan integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC) implementado en la ciudad de Santiago de Cali, debido a que este se consolida como la política de seguridad de la ciudad. Esta política tiene el objetivo general de contribuir significativamente en el mejoramiento de la seguridad y la convivencia en el país, lo cual está reglamentado y legitimado para preservar el cumplimiento de dicho objetivo<sup>1</sup>

El PICSC 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali se desarrolla a partir de 6 ejes estratégicos, los cuales tienen como función articular indicadores en concordancia de las

---

<sup>1</sup> La política de seguridad ciudadana en Colombia es llamada política nacional de seguridad y convivencia ciudadana, dentro de esta se afirma que procurar el orden público es uno de los objetivos principales de la PNSCC

necesidades de seguridad de la población civil, brindando mediante una serie de acciones y productos opciones a los ciudadanos para reducir y afrontar la violencia.

Para desarrollar el trabajo se realizará una evaluación de resultados del tema de convivencia y seguridad ciudadana, a partir de la política de seguridad ciudadana de la ciudad de Santiago de Cali<sup>2</sup>, evaluando dos ejes estratégicos de la política, que son primero el eje de control y presencia policial y segundo el eje de prevención social. Estos ejes se escogen debido a que articulan acciones de carácter preventivo, como acciones de carácter punitivo, lo que nos permite su estudio y análisis.

A partir de estos elementos se formula el problema de investigación ¿cómo se ha desarrollado la política de seguridad ciudadana en la ciudad de Santiago de Cali en el periodo 2012-2015? Este es importante abordarlo debido a que mediante la evaluación de política pública podemos determinar aspectos relevantes para tomar decisiones en función de la orientación de la política, esto buscando mejorar procesos o resolver fallos cometidos en la formulación.

Para el abordar el problema de investigación se plantea el siguiente objetivo general: analizar el desarrollo de la seguridad ciudadana a partir de las acciones de las entidades gubernamentales y actores institucionales en la ciudad de Santiago de Cali en el periodo 2012-2015. Este es pertinente en el sentido que nos brinda unos elementos de análisis claros que son: actores institucionales que corresponde Alcaldía de Santiago de Cali y las acciones de entidades gubernamentales que se definen como los indicadores presentes en Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC).

Para el desarrollo del objetivo general se utilizarán tres objetivos específicos: primero, caracterizar la política de seguridad de ciudadana implementada en el municipio de Cali. Este objetivo es pertinente para el desarrollo del trabajo ya que nos permite definir conceptualmente el tema a evaluar, lo que nos lleva a delimitar y establecer elementos de análisis específicos. A partir de este objetivo se aborda el primer capítulo.

Segundo, evaluar los resultados de la gestión gubernamental de los ejes de prevención social y control y presencia policial del PICSC de la ciudad de Cali 2012-2015. Este objetivo desarrolla los indicadores que marcan las acciones gubernamentales, lo que nos brinda evidencia para determinar nivel de cumplimiento y valorar las acciones. Mediante este objetivo se abordará segundo capítulo.

---

<sup>2</sup> Esta política es el plan integral de convivencia y seguridad ciudadana 2012-2015, cuya sigla es PICSC 2012-2015.

Los cambios frente al proyecto esta relacionados a la estructura del segundo objetivo, debido a que, en el anteproyecto, segundo y tercer objetivo abordaban un eje cada uno, lo que implicaba un capítulo por eje. En este proyecto estos dos objetivos siguen siendo el mismo solo que se abordan en un capítulo. Lo que nos permite tener un capítulo final donde podemos realizar un análisis de los resultados del PICSC.

El tercer objetivo específico establece los resultados de la política con relación al ser y el deber ser, este objetivo nos permite identificar los resultados de la implementación de las acciones gubernamentales en base al direccionamiento dado por la Alcaldía de Santiago de Cali, además se desarrolla un ejercicio reflexivo de lo que implica la elaboración y el diseño de la política de seguridad en especial en materia de construcción de indicadores.

El cuerpo de trabajo implica que en el primer capítulo se desarrollan aspectos técnicos y metodológicos que definen categorías de análisis, metodología y direccionamiento estratégico de la política. Esto se llevará a cabo a partir de análisis documental, en el segundo capítulo se hará uso del análisis de datos agregados, para desarrollar la valoración de los indicadores del PICSC 2012-2015 y en el Capítulo 3 se desarrollará una valoración general de los capítulos que relaciona primer y segundo capítulo a partir del direccionamiento y los resultados de los indicadores.

El esquema temático del trabajo corresponde a un capítulo de análisis teorico-metodologico llamado “Aproximación del concepto de seguridad, de la política seguridad de ciudadana de la ciudad de Santiago de Cali”. Que tiene como objetivo orientar al lector en el tema de evaluación, brindándole elementos indispensables para entender la evaluación.

El segundo capítulo corresponde un análisis de datos agregados que desarrolla un informe que da cuenta del nivel de cumplimiento, valoración, recursos de cada uno de los ejes, líneas de acción e indicadores del PICSC. Este tiene el objetivo de establecer datos solidos que nos permitan analizar los resultados del direccionamiento estratégico propuesto por ASC.

En la tercera parte del trabajo se procederá a establecer un análisis de resultados de la implementación de la política a partir de los elementos de análisis brindados en primer y segundo capítulo, dentro de esta se desarrollará los resultados de la implementación de PICSC, la participación institucional y recomendaciones en función de los aspectos a mejorar a partir de las problemáticas evidenciadas. Para finalmente establecer las conclusiones de la investigación.

El estado del arte es abordado mediante dos apartados, el primero corresponde al desarrollo conceptual relacionado con el tema de seguridad ciudadana a partir de la academia y un

---

segundo apartado igualmente aborda el tema, pero a partir de la visión normativa de instituciones

La seguridad al ser un tema primordial para el desarrollo de una sociedad, se ha venido abordando durante décadas por diversos autores entre los cuales se destacan José María Ramos y Fernando Carrión, a pesar de ello el tema seguridad ciudadana en América Latina se aborda a nivel político, no hace más de 26 años, se podría decir a partir del Consenso de Washington, pero la puesta en práctica de las recomendaciones planteadas por dicho Consenso se le atribuyen al fin de la guerra fría, la Declaración Sobre Seguridad en las Américas es el primer acuerdo bajo el cual se consolida un proyecto de seguridad en el hemisferio, diferenciando la seguridad pública y la seguridad ciudadana con el fin de adaptarse a las nuevas dinámicas de la violencia y criminalidad que había surgido para la época en el continente Americano (OEA, 2003).

A partir de esto se desarrollaron definiciones teóricas y metodológicas que permiten abordar el tema de seguridad ciudadana. Al abordar los textos de estos autores se pretende mostrar sus tesis e hipótesis relacionadas con el tema de seguridad para poder volverlos operativos para la investigación. Cabe aclarar que la seguridad tiene otra cara ineludible la cual es la violencia como un factor clave a desarrollar para así poder entender la seguridad ciudadana.

Irma Arriagada y Lorena Godoy presentan en el año 1999 el texto Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y política en los años 90, esta plantea en el texto la definición de seguridad ciudadana como; "la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales" (Arriagada & Godoy, 1999, pág. 9),

En el año 2002 Fernando Carrión presenta el libro seguridad ciudadana ¿espejismo o realidad?, con el cual aborda la variación de la violencia en las urbes, a partir del crecimiento demográfico, analizando factores claves como la marginalización social para explicar el surgimiento del fenómeno de la violencia. Este autor plantea que el crecimiento demográfico desbalanceado de una ciudad lleva a la marginalización social de las personas que no se logran introducir al sistema productivo, por lo que el crecimiento desmedido de la sociedad implica un crecimiento en la pobreza que a su vez genera violencia, afirmando que la desigualdad es el origen de los problemas sociales relacionados con la violencia (Carrión, 2002).

El investigador José María Ramos García en el año 2005 presenta el texto Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual, a partir de una caracterización define la seguridad ciudadana y la seguridad nacional, además busca una

---

reconceptualización del concepto de seguridad ciudadana como un concepto subyacente de un concepto mayor el cual es seguridad pública (José, 2005).

José Portugal Ayestas en el año 2006 escribe el artículo Seguridad e inseguridad ciudadana: Concepto de seguridad ciudadana..., en este texto se desarrolla las implicaciones de las medidas tomadas por los gobiernos y la percepción de estas medidas por parte de la sociedad, el alude que problemas como la migración no pueden ser resueltos bajo estigmas como la criminalización, trabajando bajo causas y efectos de lo que implica los temas de seguridad e inseguridad ciudadana (Ayestas, 2006).

Fabio Arias y Paola Arias, presentan el 2007 el texto Valoración de los impactos de seis proyectos del programa de apoyo a la convivencia y seguridad ciudadana de Cali, el cual se desarrolla a partir de la visión de la acción de los proyectos que se implementaron para acompañar el plan de seguridad y convivencia ciudadana, este busca establecer relaciones de costo y beneficio de dichas implementaciones, para analizar el Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana que se implementó en el periodo 2002-2004 en la ciudad de Cali (Arias & Arias, 2007).

Jorge Restrepo y David Aponte en el 2009 fueron los encargados de editar el libro Guerra y violencias en Colombia Herramientas e Interpretaciones, el cual fue realizado con el propósito de entender el conflicto y la violencia bajo un hecho coyuntural relacionado directamente con la economía, lo cual ellos tomaban como el principal problema desencadenante de la pobreza y lo relacionaban con el surgimiento de la violencia, este libro desarrolla diversas perspectivas del conflicto a partir de la correlación de la economía y los estudios sociales.

Daniel Ortega en el año 2010 presenta el libro Perspectivas Sobre el Desarrollo: Seguridad Ciudadana y Bienestar, en este aborda la seguridad desde la dimensión espacial, desarrollando la violencia armada, como tema coyuntural que incide en la seguridad ciudadana y bienestar. Él plantea la perspectiva de seguridad a partir de una visión más clara de las dinámicas exteriores que pueden afectar la seguridad, ya que no se limita a factores internos, si no que hace referencia a externalidades que infieren en el desarrollo social (Ortega, 2010).

Myrian Román Muñoz en el año 2011, escribe el texto Seguridad ciudadana: políticas y estrategias de inversión, en el cual trabaja el tema de la seguridad a partir planes institucionales, como lo son el plan cuadrante y el plan de convivencia ciudadana, con el fin de evaluar la política de seguridad implementada en el periodo 2005-2008 por la policía metropolitana de Cali, cabe resaltar que el trabajo está realizado a partir de documentación institucional, pero cuenta con un fuerte componente etnográfico (Muñoz, 2011).

---

En esta línea Dennis Rodgers presenta el texto *Nuevas perspectivas sobre la seguridad ciudadana en Latinoamérica en el año 2013*. Este texto estudia el concepto de seguridad ciudadana a partir de la década de los 90, mostrando los puntos trascendentales de evolución del concepto sobre el tiempo (Rodgers, 2013). Teniendo como referencia un alto espectro de análisis contextual.

El desarrollo institucional del tema de seguridad ciudadana denota el carácter normativo al cual se acogen las políticas de seguridad ciudadana para consolidarse como una respuesta del Estado a través de sus instituciones.

En el año 2012 se presenta el texto *Sistema de indicadores comparables de convivencia y seguridad ciudadana: un consenso de países*. En este texto se plantea la forma metodológica de abordar la seguridad ciudadana en América Latina, este trabajo plantea los resultados de un estudio aplicado en nueve países, donde se definieron y estandarizaron los indicadores; Muertes violentas y en eventos de tránsito, Violencia intrafamiliar y delitos sexuales, Criminalidad, Victimización, percepción de inseguridad y convivencia (Guerrero, Gutiérrez, Fandiño, & Losada, 2012)

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) saca el texto *Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina en el año 2013*, con el fin de mostrar como la violencia en América Latina es un problema grave, que puede ser estudiado a partir de casos como el maltrato, homicidios y la violencia en sus diferentes expresiones. Reflexionando en que se está fallando y estableciendo en que se puede mejorar, con el fin de brindar recomendaciones para disminuir los efectos de la violencia, a las autoridades estatales y regionales encargadas de la seguridad ciudadana (PUND, 2013).

Juan Felipe Riascos Montoya, presenta el trabajo de grado *la implementación la política de seguridad en Cali, en la alcaldía de Jorge Iván Ospina y Rodrigo Guerrero en el año 2015*, este texto desarrolla ámbitos prácticos a base de datos agregados, a pesar de ello su nivel teórico es demasiado bajo, brinda herramientas cualitativas importantes para un análisis coyuntural que dan cuenta del manejo que se ha venido dando sobre el tema por parte de la administración municipal, debido a su carácter descriptivo, que enuncia las acciones de la administración municipal en pro de las políticas de seguridad (Riascos, 2015).

El concepto de seguridad ciudadana obedece a la necesidad de garantizar seguridad a los ciudadanos, siendo esta una condición donde se vela por el orden público y se regulan las libertades individuales para garantizar los intereses sociales, que permiten un desarrollo óptimo de los procesos políticos, económicos y sociales (Alta Consejería para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana & DNP, 2011, pág.2). En ese mismo sentido José Mariano Ramos define

---

la seguridad ciudadana, a partir de su carácter punitivo y preventivo, el primero siendo el castigo o represión hacia los delincuentes y el segundo enfocándose en prevenir el origen de esa delincuencia (Ramos, 2005, pág.36).

Es importante resaltar que la tesis sobre el origen de la violencia por causa de la desigualdad económica es compartida por diversos autores, como; Irma Arriagada, Lorena Godoy, Fernando Carrión entre otros, configurándose como una de las tesis más sólidas sobre la causa de la violencia. Debido a que la limitación económica causa que las personas no puedan acceder a recursos para satisfacer necesidades básicas, como la educación, que es primordial para prevenir la violencia.

El estado del arte nos permitió identificar las falencias en la información relacionadas al tema de investigación, la seguridad ciudadana es un tema reciente el cual no tiene un desarrollo teórico amplio que permita un punto de partida sólido en la investigación, sumado a que en Colombia existen pocos estudios sobre el tema, que en realidad hacen referencias a casos específicos y terminan acabando en trabajos meramente descriptivos.

En materia de evaluación de políticas públicas, solo existe una evaluación de política de seguridad ciudadana en el país, la cual está en la base de datos de SINERGIA. Por otro lado, evaluaciones específicas de políticas de seguridad ciudadana en materia de resultados no existen. Por lo cual no tenemos referentes metodológicos específicos sobre el tema.

Este trabajo parte de recoger elementos metodológicos de diversas fuentes para construir una metodología efectiva que nos permita evaluar el proceso de PICSC 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali dejando en claro que esta evaluación aborda la dicotomía de ser un trabajo de ciencia política, lo que implica unas fuertes bases conceptuales transversales a todo el texto, al mismo tiempo que desarrolla metodológicamente la evaluación de resultado, en base a las técnicas pertinentes para realizar esta.

---

## **Capítulo 1: Aproximación del concepto de seguridad, de la política seguridad de ciudadana de la ciudad de Santiago de Cali.**

### **Introducción**

El capítulo desarrolla elementos estructurales importantes para entender la evaluación de resultados de la política de convivencia y seguridad ciudadana de la ciudad de Santiago de Cali. Para esto primero se abordará conceptualmente el tema de seguridad y sus diferentes tipos, pasando por el ámbito nacional y local, con el fin de aproximar al lector al concepto de seguridad abordado en la evaluación.

Segundo se establecerá el desarrollo de los temas referentes a seguridad y convivencia en la ciudad, con el fin de dejar en claro los antecedentes ocurridos frente a estas dos temáticas que atraviesan estructuralmente la evaluación. Además, en esta línea se definieron antecedentes referentes a la implementación de las políticas de seguridad en la ciudad.

Tercero se definirá el marco normativo sobre el cual opera PICSC 2012-2015 de la ciudad de Cali. Esto se realiza con el propósito de delimitar el tema de evaluación a partir de la definición de seguridad ciudadana otorgado por el gobierno, mediante las orientaciones institucionales presentes en los manuales operativos que contienen la política.

Cuarto, proseguiremos a definir la política de seguridad ciudadana, a partir de la definición del modelo de gestión, estructura y delimitación de la política y la cadena de valor. Elementos importantes que identificar para poder desarrollar la evaluación de resultados. Por último, se establecerán las conclusiones del capítulo, las cuales tienen como objetivo interpretar la política ex-ante a la implementación.

El desarrollo de estos elementos es importante llevarlos a cabo, debido a que garantiza la definición de lo que implica la política pública y nos permite operar la evaluación bajo esta. Además, la definición no solo busca dar sentido a la política de seguridad, esta también busca limitar el campo de estudio. Es pertinente abordar este problema de investigación, en la medida que los elementos conceptuales nos permitirán definir indicadores y variables, para poder llevar a cabo la evaluación de resultados.

### **1.1-Seguridad un concepto en evolución**

La seguridad es un asunto primordial del Estado, debido a que permite el desarrollo de una sociedad, ya que garantiza que se lleven a cabo procesos sociales, económicos y políticos, en un orden establecido. Dicho orden se encuentra definido en la Constitución o carta magna de

---

un país. Además, una de las formas de legitimar la autoridad de un Estado es Garantizar seguridad a sus ciudadanos.

La democracia es el pilar fundamental bajo el cual se desarrolla el deber ser de una sociedad, Samuel Huntington señala en el texto la tercera ola de la democratización: un gobierno democrático no puede ser sujeto de represión por parte de sus fuerzas policiales y militares a la hora de ejercer sus procesos, debido que si esto sucede, no habrá democracia (Huntington, 1991, págs. 194-195).

Esto implica que los gobiernos democráticos deben tener a su cargo el poder represivo de la fuerzas militares y policiales, para cumplir con sus propósitos constitucionales que se podrían enmarcar en la preservación del orden y la paz en su territorio. Si dicho poder no estuviese en las manos del gobierno, podría no haber democracia o garantías para esta.

Para garantizar seguridad el Estado cuenta con la fuerza pública, la cual es su “arma y herramienta”, podríamos decir que esta sería la respuesta clásica a la pregunta ¿Cuál es la herramienta del Estado para proveer seguridad? pero con el paso del tiempo la sociedad ha evolucionado, las dinámicas sociales cada día son más complejas y cambiantes, lo que antes tenía un matiz, hoy puede haberse diversificado debido a la naturaleza misma de la sociedad.

Cuando hacemos estudios sobre seguridad nos centramos en los problemas sociales, en especial en los relacionados con la violencia y criminalidad, que en cierta medida son los que tienen más impacto mediático en la sociedad. Pero estos no son los únicos problemas que pueden influir negativamente en la organización social.

Las sociedades hoy en día pasan por diversas variaciones que son primordiales identificarlas, en la marcha para tomar buenas decisiones. Para poder identificar los cambios dentro de las PSC tendremos que abordar una pregunta. Muchas veces utilizamos la lógica para poder interpretar cosas que a simple vista parece evidente, pero la percepción puede cambiar de acuerdo con la información.

En el año 2015 Medellín era la muestra más clara para observar en materia de seguridad ciudadana, había sido una de las ciudades más violentas a nivel del país y Latinoamérica<sup>3</sup>, pero gracias a su trabajo de tejido social y cultural lograron revertir esos indicadores negativos en materia de seguridad. Pero todo su trabajo partió de una pregunta: ¿Qué es lo contrario a la

---

<sup>3</sup> Medellín para el año 2015 tuvo una tasa de homicidios de 20 por cada 100 mil habitantes, cifra lograda en el marco de la implementación del PICSC 2012-2015 de dicha ciudad.

inseguridad? La respuesta más lógica sería la seguridad, pero en el caso de Medellín decidieron que era la convivencia<sup>4</sup>.

Abordar los problemas de seguridad a través del mejoramiento de la convivencia fue una idea política que orientó la forma de pensar de un gobierno inicial y los sucesores, pensar que a través de la convivencia se podía brindar seguridad, fue el punto de partida para cambiar un paradigma que era predominante en un país acostumbrado a solucionarlo todo con balas. La convivencia entonces implicaba la participación de las comunidades en la construcción de sociedad, ya no solo era un asunto del gobierno local, si no que las personas participaban activamente apropiándose de dicha política, facilitando algo que ellos denominaron “calado social”, que se puede definir, como la forma en que una idea se vuelve parte de una sociedad a partir de la vinculación de esta.

Se pueden hacer distintas preguntas y es bueno, pero a la final la solución del problema no depende de ello, es más una cuestión de plantearse diferentes respuestas que sobrepasen el problema, esto es de lo que se trata la seguridad ciudadana, es un concepto que permite abordar los problemas sociales desde otras perspectivas.

Si el problema de seguridad es el homicidio una solución viable es intervenir bandas y grupos delincuenciales en conflicto, pero también sería pertinente ver en qué calidad de vida viven esas personas, bajo en que entorno crecieron, todo esto para poder atacar el problema de raíz.

Para entender el tema de seguridad es necesario explicar sus diferentes tipos, entendiendo que la seguridad es un factor donde se garantiza un estado óptimo en la sociedad. A partir de esto nos podríamos parar desde diversos ángulos a observar este fenómeno, pero nos centraremos en analizar la seguridad establecida y trabajada por el Estado que se enfoca más en el control y en cierta medida a la prevención<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Cabe aclarar que el pacto realizado (pacto del fusil) por los Urabeños y la Oficina de Envigado, que son bandas criminales, tuvieron parte de responsabilidad con la reducción de la violencia en la ciudad de Medellín.

<sup>5</sup> Las condiciones sociales de Colombia influyen en la formación de sus políticas de seguridad, estas políticas de seguridad se enfocan o tienden a irse al lado punitivo. Esto no quiere decir que dejemos a un lado el factor preventivo.

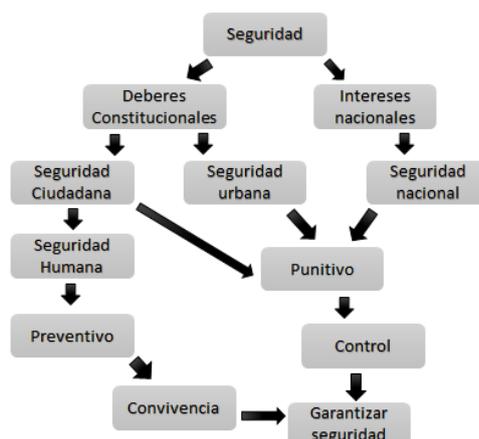


Ilustración 1 *Modelo de seguridad*  
Elaboración propia

### 1.1.1- Seguridad Nacional:

La seguridad nacional responde a un nivel macro, debido a que se encarga de velar por los intereses del Estado, este tipo de seguridad está particularmente ligada a las fuerzas armadas y su trabajo se encuentra encaminado en función de la soberanía nacional. Garantizando a través de su ejército control sobre el territorio de los factores sociales y políticos que presenten interés para el Estado.

El gobierno en el año 2011 define la seguridad nacional como: la encargada de llevar justicia al territorio nacional, bajo el respeto de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. La herramienta bajo la cual se adopta el tema de seguridad nacional en la agenda estatal es la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad (PISDP), la cual reglamenta y define el nivel de intervención de la seguridad nacional (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, pág.11).

La PISDP reconocía que era indispensable terminar con los 47 años de conflicto que llevaba Colombia, debido a que el país tenía la necesidad hacer frente a los problemas derivados de la delincuencia común, desastres naturales y otros problemas sociales, que afectaban el desarrollo de la nación. Por este motivo la política de seguridad nacional (PSN) del país orientó sus acciones enfocándose en acabar dicho conflicto.

La PISDP plantea dentro de sus argumentos que en los últimos ocho años, los gobiernos que tuvieron bajo su responsabilidad la seguridad nacional, alcanzaron avances notables debido a que debilitaron la capacidad destructiva de los grupos armados al margen de la ley y organizaciones narcoterroristas, Pero estos son avances momentáneos que no se sostienen en

el tiempo<sup>6</sup> (Ministerio de Defensa Nacional, 2011, págs.15-21), por tal motivo esta política se aparta de las anteriores políticas de seguridad; PSD 2002-2006 y PCSD 2007-2010.

Los cambios que se produjeron en la política de seguridad nacional en Colombia se pueden definir en dos: primero la PSN por primera vez en la historia del país se apartaba de manera clara y definida de la PNSC, esta entendía que la seguridad en las urbes necesitaba una atención más específica, debido al crecimiento de los delitos comunes, homicidios y diferentes modalidades delincuenciales que surgían.

El segundo cambio significativo que presentó la PSN fue el adoptar nuevos mecanismos para garantizar la seguridad y asegurar la paz en el territorio nacional. Esto implicó buscar procesos que garantizaran que la acción del Estado frente al tema de seguridad fuera duradera. Para ello se buscaba adoptar medidas que resolvieran los problemas sociales, como una opción complementaria a la labor de control de las fuerzas armadas.

### **1.1.2- Seguridad urbana y Seguridad ciudadana:**

La seguridad ciudadana como su nombre lo señala es un tipo de seguridad dirigido primordialmente a garantizar los intereses de los ciudadanos. Esta se fundamenta en la libertad y democracia en el ámbito social, político y económico, muestra de ello Irma Arriagada y Lorena Godoy en el año 1999, plantean la definición del concepto seguridad ciudadana como: la preocupación por la calidad de vida y la dignidad humana en términos de libertad, acceso al mercado y oportunidades sociales(Arriagada & Godoy, 1999, pág.9)<sup>7</sup>

Esta definición plantea un punto de partida para entender la seguridad ciudadana desde un ángulo general. La forma de ver la seguridad se sustenta bajo los principios de la participación y competencia en condiciones dignas e “iguales”, esto es debido a que la seguridad ciudadana se deriva del concepto de democracia.

Según José Mariano Ramos el concepto de seguridad ciudadana se puede definir, a partir de su carácter punitivo y preventivo, lo primero siendo el castigo o represión hacia los delincuentes y lo segundo enfocándose en prevenir el origen de esa delincuencia (Ramos, 2005,pág.36). Estas son las dos características principales que se encuentran dentro de la política de seguridad y convivencia ciudadana a través de América Latina.

---

<sup>6</sup> Los avances logrados en materia de seguridad durante los dos periodos de mandato del gobierno de Álvaro Uribe Vélez no fueron estables, ya que, si bien lograban golpear y desarticular estructuras de grupos armados, especialmente de las FARC, no lograban acabar con la organización completamente, por lo que la organización volvía crear sus estructuras y la guerra seguía.

<sup>7</sup> Estos intereses tienen características particulares las cuales son, a) tienen que estar bajo las normas leyes de un país, b) no pueden sobrepasar los derechos de los demás, c) en la mayoría de los casos debe obedecer a un interés común. La c) obedece a que puede haber factores particulares que afecten el desarrollo de la seguridad, en pro de intereses particulares, motivados por personas capaces de incidir en la toma de decisiones políticas.

Se puede decir que la variación de las políticas de seguridad ciudadana en América Latina depende del carácter en cual se centre la política. Por ejemplo, en Chile y Ecuador su política de seguridad ciudadana se enfoca más en el factor preventivo debido a su baja tasa de homicidios y delitos en el primer caso su tasa de homicidios para 2012 fue de 2.8 por cada 100 mil habitantes y para el segundo caso fue de 12,4.

Caso contrario al de México, El Salvador, Brasil y Colombia, donde la condición social de estos países es compleja, debido a que presentan altas tasas de homicidios, a causa de que se encuentran factores determinantes para la proliferación de la violencia, como lo son las bandas y grupos criminales, ligados al narcotráfico y a otros negocios ilegales transnacionales, como el tráfico de armas y el tráfico humano. Debido a esta situación social los estos países se enfocan más en el carácter punitivo.

### **1.1.3- Convivencia**

El concepto de convivencia se desarrolla a partir de la necesidad del Estado de garantizar los derechos fundamentales de las personas, para ello el Estado cuenta con dos opciones la seguridad tradicional o la convivencia, esta última pretende brindar soluciones opcionales distintas al uso de la fuerza pública en forma bélica, en este sentido lo que se busca es prevenir, disuadir y ayudar de forma no violenta a los ciudadanos<sup>8</sup>. Esta afirmación es una lectura de la política de seguridad nacional y la política de seguridad ciudadana nacional.

La convivencia busca un punto de equilibrio social donde los individuos puedan convivir unos con otros sin causarse daño en sus diferentes formas. Para lograr ese objetivo es fundamental el trabajo social<sup>9</sup>, en especial con individuos o poblaciones susceptibles a los efectos negativos causados por la violencia.

La convivencia hace parte del concepto de seguridad ciudadana si lo abordamos desde la definición de José Mariano Ramos (2005), debido a que esta constituye el carácter preventivo de dicho tipo de seguridad. Las acciones que fomentan el tratamiento y la prevención del delito también tienen como finalidad garantizar seguridad a los ciudadanos.

Por ello la convivencia se ha convertido en un factor indispensable a la hora de formular políticas de seguridad, ya que es una alternativa para brindar seguridad de forma pacífica a los

---

<sup>8</sup> Pese a que la Policía y el Ejército se relacionan con la represión y persecución del delito a través de su poder bélico o disuasivo por lo que representan, en los últimos años estos han pasado a ser actores principales a la hora de desarrollar trabajo social y comunitario.

<sup>9</sup> Trabajo social en las políticas de seguridad implica desarrollar acciones de intervención con las comunidades para prevenir la violencia mediante la promoción de la cultura, el deporte y la educación.

ciudadanos. En especial en las PICSC se han establecido acciones y productos en base a la convivencia.

## **1.2- Desarrollo de las políticas de Seguridad y la Convivencia en la Ciudad de Cali.**

### **1.2.1- Desarrollo de la Seguridad Ciudadana en Cali**

Durante el tiempo la seguridad pública se ha considerado como una herramienta del Estado, según Juan Sandoval, esta visión ha distorsionado el objetivo de la seguridad pública en función del servicio, debido a que esta se debería centrar en función de las necesidades de los gobernados, más que en las del gobierno (Palacios, 2000,pág.206)

La seguridad ciudadana tiende a estar permeada desde el carácter punitivo, el Estado se centra en la persecución, neutralización, detención y juzgamiento del delito dejando de lado la prevención. Esto es debido a que el Estado se enfoca en controlar diversos factores sociales y políticos que pueden llevar a influir en su soberanía.

Para el año 2012 se consolidaban por primera vez en el país dos tipos de políticas de seguridad, la política de seguridad nacional y la política nacional de seguridad y convivencia ciudadana. La primera estaba enfocada en combatir a los grupos armados ilegales y la segunda en brindar seguridad a los ciudadanos con estrategias de “prevención”. Desde aquí se da un claro distanciamiento entre estas dos políticas que antes estaban juntas en la Política de Consolidación de Seguridad Democrática (PCSD) que era la sucesora de la Política de Seguridad Democrática (PSD), planes nacionales insignias de los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez.

En la PSD y la PCSD se planteaba básicamente un aumento en el pie de fuerza militar para combatir a los grupos terroristas de aquel entonces, tanto en las zonas rurales, como urbanas, pero la creación de PNCSS y PISDP en el primer periodo de gobierno del presidente Juan Manuel Santos rompieron con la orientación política de su predecesor. Al plantear estas dos políticas se notó un claro objetivo que era intervenir las grandes ciudades del país. no solo para combatir terroristas, sino que también para combatir la delincuencia común y organizada

La ciudad de Cali cuenta con problemáticas sociales, como lo son el narcotráfico y microtráfico, delincuencia común, cinturones de miseria entre otros, que desencadenan problemas de orden público, afectando las actividades cotidianas de la sociedad caleña. Estos se relacionan directamente con el desarrollo demográfico de la ciudad.

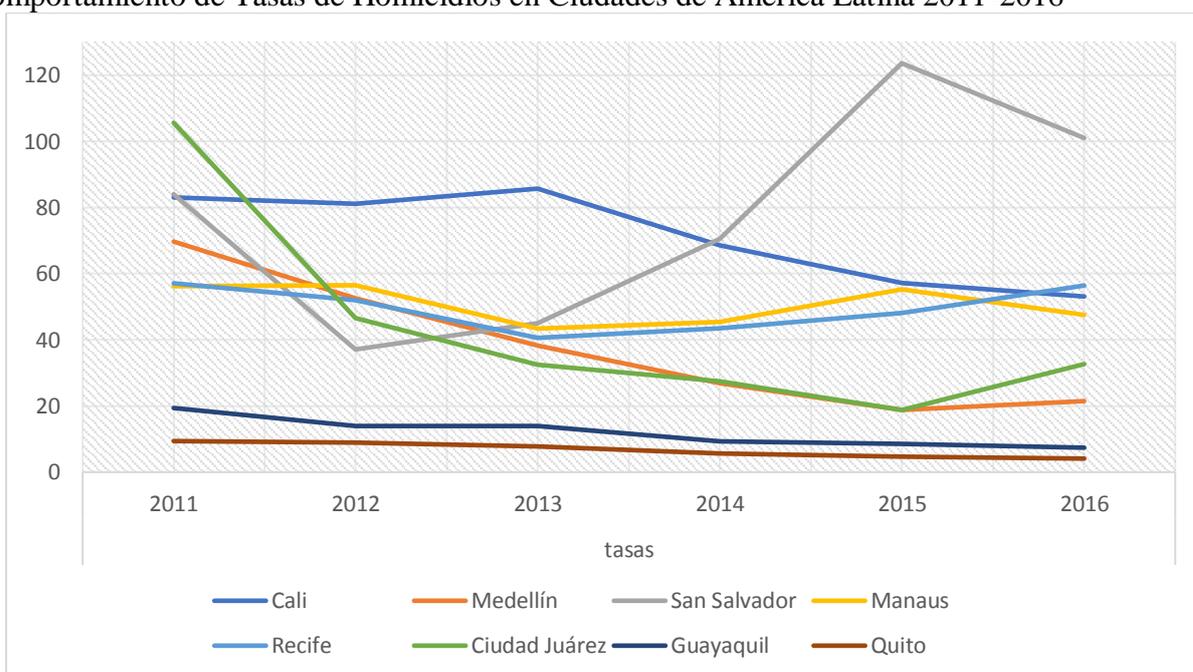
Una hipótesis frente a las problemáticas relacionadas con el desarrollo demográfico de Cali es que en los últimos años refleja un aumento considerable en crecimiento poblacional que no está equilibrado al crecimiento de la oferta laboral, debido a este fenómeno los sectores

---

productivos de la ciudad, no puede generar suficientes trabajos para que estas personas satisfagan sus necesidades básicas, lo que lleva a parte de la población que no tiene acceso a recursos para satisfacer sus necesidades básicas a incurrir en la ilegalidad.

En gran parte por estas condiciones sociales surgen problemáticas como los hurtos, robos, tráfico de estupefacientes, entre otros delitos. Además de estos factores internos que se generan en la Ciudad, se ve influenciada por factores externos, como ser un punto receptor para la llegada de migrantes y personas desplazadas, en la mayoría de los casos estas personas llegan sin una condición económica estable, lo que conlleva a que vivan dentro de cinturones de miseria, donde las condiciones de vidas son difíciles debido a los altos índices de pobreza, esto sumado a la falta de capacidad de la ciudad para acogerlos, termina por aumentar los índices de inseguridad, promoviendo la ilegalidad y la criminalidad<sup>10</sup>.

Gráfica 1  
Comportamiento de Tasas de Homicidios en Ciudades de América Latina 2011-2016



Datos IGARAPÉ, elaboración propia.

En la ciudad de Cali para el año 2011 asesinaban a 83 personas en promedio por cada 100 mil habitantes, lo que la convertía en la ciudad con más homicidios en el país comparado con otras grandes ciudades como Medellín que para mismo año asesinaban a 70 personas en promedio. La tasa de homicidios del país para ese mismo año era de 36 personas por cada 100 mil habitantes.

<sup>10</sup> Según el CTI de la fiscalía la mayoría de migrantes y desplazados que llega a la ciudad, acuden principalmente al distrito de Distrito de Aguablanca.

A nivel de América Latina la ciudad de Santiago de Cali presentaba una de las tasas de homicidios más altas en ciudades intermedias, esta cifra solo era superada por San Salvador con una tasa de 84,1 y Ciudad Juárez con una tasa de 105,6, Para estos casos las tasas de homicidios se relacionan a las dinámicas internas del conflicto presentes en sus territorios, en el caso de Cali está relacionado a grupos armados ilegales, en el caso de San Salvador relacionados a la violencia a causa de las Maras Salvatrucha y en el caso de Ciudad Juárez a la guerra provocada por los cárteles.

Adicionalmente a esto en Cali en ese mismo año se presentaron 6,048 casos de violencia interpersonal, 3,014 casos de violencia intrafamiliar, 920 casos de exámenes por presuntos delitos sexuales. Los problemas sociales reflejados en estos indicadores y número de casos daban cuenta que la ciudad de Cali en el 2011 era una ciudad intolerante y violenta<sup>11</sup>.

Sumado a esto, los efectos causados por el narcotráfico, se plantea la hipótesis de que no solo se pueden limitar a la incidencia en la proliferación de grupos armados, bandas criminales y organizaciones, también hay que tener en cuenta que con el narcotráfico se desatan fenómenos dentro de las instituciones gubernamentales. La corrupción tuvo como principal cliente a los narcotraficantes, quienes tenían el dinero y los medios para pagar, presionar y promover la corrupción para su beneficio. Esto causó graves problemas de impunidad que a la larga aumentaban la violencia.

A raíz de estas problemáticas en el año 2012 en Cali se formuló el Plan integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC), este se implementó desde ese mismo año hasta el año 2015. El plan se planteó como una respuesta a los problemas de orden público que se presentaban en la ciudad, al año anterior a la formulación e implementación del PICSC 2012-2015.

Dentro del plan se estructuraron seis ejes estratégicos, los cuales en su totalidad estaban orientados al factor punitivo, el factor preventivo se visibilizaba en dos ejes estratégicos donde se planteaban diversas acciones de trabajo social y comunitario, enfocado principalmente a niños, niñas, jóvenes y adolescentes (NNJA), pero aun así las acciones encaminadas al control se llevaban toda la atención de las autoridades locales.

---

<sup>11</sup> Según Seguridad Justicia y Paz la ciudad de Cali para el año 2011 se encontraba entre las 50 ciudades más violentas de América Latina, esta se encontraba en el puesto 11 con una tasa de 77,88 por cada 100 mil habitantes, cabe aclarar que esta tasa varía con respecto a la de IGARAPE que la calcula en 83 por cada 100 mil habitantes, lo que implicaría que con estos datos la ciudad de Cali pudo haberse ubicado entre las primeras 10 ciudades más violentas de América Latina.

Los seis ejes del PICSC 2012-2015 fueron: primero prevención social, segundo prevención situacional, tercero control y presencia policial, cuarto justicia víctimas y resocialización, quinto cultura de la legalidad y convivencia y sexto ciudadanía activa y responsable.

Si observamos el PICSC 2012-2015 de la ciudad de Cali podemos ver que el eje de control y presencia policial ocupa la labor principal en la política de seguridad, debido a que tiene como objetivo recuperar puntos deprimidos de la ciudad, que están en manos de bandas criminales que se dedican a la extorsión y el tráfico y microtráfico de estupefacientes principalmente, además busca disminuir el crimen en general.

### **1.2.2- Desarrollo de la Convivencia en Cali**

En los últimos ocho años el tema de convivencia ciudadana se ha empezado a agendar de forma paulatina en diferentes órganos e instituciones encargados de la seguridad en Colombia<sup>12</sup>, pese a esto la convivencia tiene unos antecedentes iniciales marcados en el año 1991 durante el gobierno del expresidente Cesar Gaviria, que desarrolló una respuesta estatal frente a la inseguridad, llamada una Política de Seguridad Para la Convivencia.

Con dicha política el expresidente buscaba afrontar los problemas sociales por los que pasaba el país a causa de los grupos armados y guerrilleros, presentando especial énfasis en las problemáticas que generaba el narcotráfico, con ello buscaba hacer frente a los estragos causados por los carteles en las ciudades de Cali y Medellín.

Esta política marco un punto de partida inicial en materia de convivencia, pero no garantizaba una aplicación de la convivencia como medio práctico para resolver los conflictos sociales, ya que esta buscaba la convivencia como un fin de un proceso. Lo que implicó que dicha política se enfocara más en reprimir y castigar, a través de la fuerza pública.

Con el paso de los años diferentes gobiernos han querido agendar esta temática, pero esta no ha tenido una aplicación efectiva, debido a que el país contaba y aun cuenta con políticas de seguridad que responden al contexto nacional. Gracias a la separación de la política de seguridad nacional de la política de seguridad ciudadana, se logró evidenciar de forma más clara las acciones encaminadas a la convivencia.

Dicha separación no desliga el contexto nacional de los contextos particulares de las ciudades, lo que hace esta separación es dejar en sentido manifiesto las problemáticas que tienen las ciudades, debido a que la agenda nacional en materia de seguridad sigue siendo un

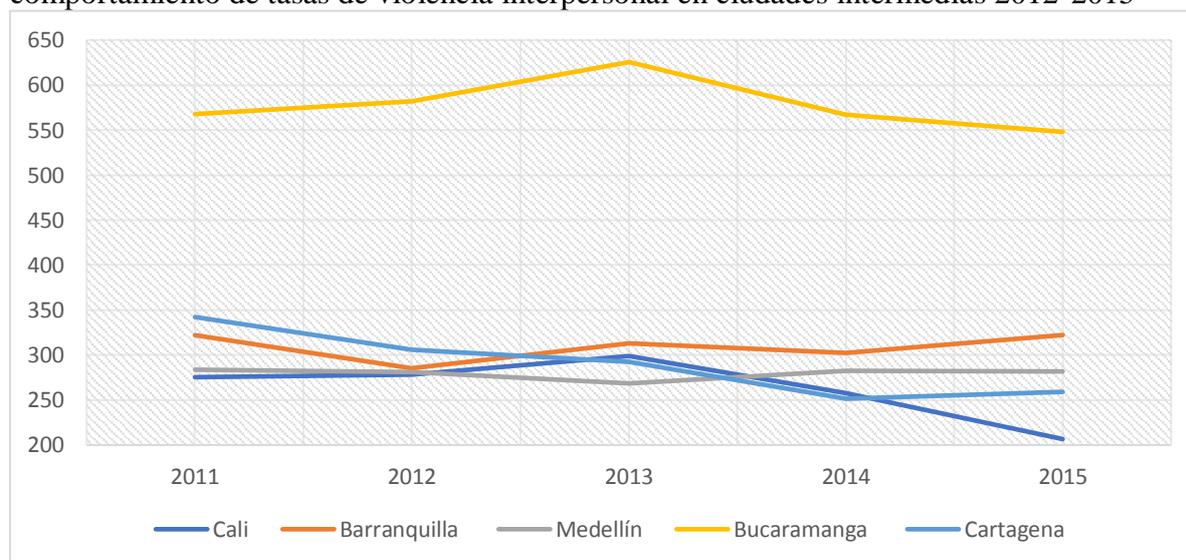
---

<sup>12</sup> En agendas como la de seguridad nacional en Colombia se agenda la convivencia como solución opcional a conflictos, véase en la Política de Seguridad y Defensa para la Prosperidad.

asunto importante para el Estado. A causa de esto los diferentes tipos de seguridad incluyendo la seguridad ciudadana giran en torno a las prioridades estatales.

La prioridad dada en materia de convivencia en el PICSC 2012-2015 de Cali, se refleja en las acciones, indicadores y productos sumamente elaborados, que van desde brindar educación a personas con alto riesgo de recaer en grupos o bandas criminales, hasta resocializar a personas que han pasado por dichas organizaciones.

Gráfica 2  
comportamiento de tasas de violencia interpersonal en ciudades intermedias 2012-2015



Datos Instituto nacional de medicina legal y ciencia forense, Elaboración propia.

La convivencia que está orientada a fortalecer el trabajo social, el cual busca brindar mediante el apoyo institucional medidas que permitan prevenir la participación de las personas en la criminalidad. Estas van desde desarrollar trabajos con jóvenes y niños en alto riesgo de recaer en la delincuencia, hasta brindar soluciones opcionales de resocialización a personas que han incurrido en la criminalidad, capacitándolos y brindándoles oportunidades.

Pero la convivencia en la ciudad caleña está lejos de ser realidad, debido a la forma en la que actúan los entes encargados de brindar seguridad, para el año 2013 la investigadora Myriam Román afirma: que los ciudadanos no reconocen a la Policía cómo un apoyo debido a su forma de actuar que se asemeja más a la de un Ejército (Román Muñoz, 2013, pág. 101). Bajo la percepción de los ciudadanos manifestado por la autora, se hace un llamado a construir la convivencia a partir de la vinculación de actores sociales en los diferentes ámbitos de las comunidades.

Si observamos la forma de actuar de la Policía a la cual se le asocia al comportamiento de un Ejército, para el contexto colombiano es natural, debido a que en este momento apenas

iniciaba el tránsito de las PCSD sucesora del PSD. En las cuales se buscó tomar el control por parte del estado por todo el territorio nacional<sup>13</sup>.

La PNSCC se planteó con el objetivo de afrontar la convivencia a partir del trabajo social, más esto es un proceso lento que implica un desarrollo institucional y cultural, por lo que solo pudimos observar durante el periodo de la política sus primeros pasos.

### **1.3- Desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana en Cali**

Para entender el desarrollo de las políticas de seguridad ciudadana en Cali estableceremos el contexto sobre las políticas que rigieron a nivel nacional. para esto partiremos del gobierno de Álvaro Uribe Vélez quien en el año 2003 expidió la Política de Defensa y Seguridad Democrática, la cual tenía como objetivo retomar el control del país a través del uso de las fuerzas militares (Precidencia de la República, 2003, pág. 12).

Dentro de dicha política fue incluida la política de seguridad ciudadana del país, por lo tanto, la política de seguridad nacional que obedecía a los intereses del Estado no estaba separada de la política de seguridad ciudadana, que obedece a las necesidades de los ciudadanos.

Entender esto es importante para comprender como se institucionalizaron las diferentes fuerzas públicas y porque estas actúan de forma poco amigable con los ciudadanos. Además, que el comportamiento de la fuerza pública es el mismo debido a que la PSD se extendió a través de PCSD instaurada en el segundo mandato de Uribe Vélez.

En el periodo de mandato de Jorge Iván Ospina Pérez (2008-2011), los tres primeros años estuvieron enmarcados dentro de la PCSD. Muestra de esto es que la política de seguridad de la ciudad de Cali, fueron acciones tomadas dentro del plan de desarrollo municipal Cali es Vida, dentro del cual se plantearon diversos proyectos encaminados a disminuir la violencia, a partir del incremento del pie de fuerza en la ciudad, y con un bajo componente social.

Para el año 2011 con el cambio de presidente, Juan Manuel Santos Calderón instauraría una política de seguridad nacional y una política de seguridad ciudadana; que pretendía afrontar los problemas de seguridad de las urbes. Entendiendo las implicaciones que estas dos distinciones traerían consigo, ya que se estaba pasando por un momento coyuntural donde se preveía un futuro “acuerdo de paz”.

---

<sup>13</sup> Pese a que el conflicto armado se desarrolló en mayor medida en las zonas rurales del país, fenómenos como el narcotráfico proveniente del conflicto se trasladaron a las ciudades, llevando consigo estructuras que permitían controlar el tráfico de estupefacientes, desencadenando violencia en las urbes.

En el año 2012 con la llegada de Rodrigo Guerrero como alcalde de la ciudad de Cali este implementó la política objeto de estudio del presente trabajo, dicha política es el PICSC 2012-2015, la cual es una respuesta a las necesidades de los ciudadanos en materia de seguridad, esta política está basada fielmente PNSCC de 2011 sacado por el Gobierno Nacional.

#### 1.4- Marco Normativo de PICSC

Cuadro 1  
*Marco normativo del PICSC*

Año	Ley, Norma o documento.	Contenido
1991	art. 226	Promoción de la internacionalización de las políticas públicas del país
1993	Ley 62	Establece en el art. 16, el conducto regular de los entes estatales y gubernamentales en materia de seguridad, así como los respectivos deberes y obligaciones.
2010	Ley 421	Reglamenta la creación de los fondos de seguridad.
2011	Ley 1453	la cual reforma el código de procedimiento penal, el código de infancia y adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de normatividad
2011	PNSCC	Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, esta política es el marco referencial sobre el cual operan los PICSC de todas las ciudades y municipios del país
2012	PCSC Santiago de Cali 2012-2015	PICSC 2012-2015 el cual tiene como objetivo adoptar las orientaciones establecidas por el PNCC, con el fin de hacer frente a los problemas de inseguridad de la Ciudad Caleña

Elaboración propia.

A partir de este marco normativo podemos establecer elementos de análisis claros correspondientes a la norma que nos permiten definir el objeto de estudio de la investigación; el PNSCC y el PICSC 2012-2015 se constituyen efectivamente como el punto de partida de la evaluación, debido a que estos conforman la política de seguridad ciudadana que se implementó en Cali durante el periodo 2012-2015.

El PICSC 2012-2015 es el resultado de una política pública de Estado, que en primera medida busca hacer frente a los problemas de orden público en el país y en segunda medida busca cumplir los consensos internacionales sobre seguridad en el hemisferio para garantizar la democracia.

La Constitución Política de Colombia 1991 art. 226 plantea que “El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.”. Esto implica que la Política de Seguridad Ciudadana se acoge a los consensos internacionales, por ello se adoptan las medidas como la “Declaración sobre Seguridad en las Américas” así como recomendaciones en materia de política pública del BID.

En la Ley 62 de 1993 de la Constitución Política establece dentro del artículo 16, la responsabilidad de Gobernadores y Alcaldes en relación con los Comandantes de Policía, los gobernantes son los encargados de orientar las acciones de las fuerzas del Estado en pro de la promoción de los valores cívicos y el respeto de los derechos humanos, todo esto para garantizar la seguridad, estableciendo una clara relación entre quien decide (alcalde y Gobernadores) y quien acata (Comandante de la Policía). En ese mismo sentido se establece la relación procedimental entre presidente, Gobernadores y alcaldes para la conservación del orden público o restablecimiento de este en caso de ser necesario en el Art. 296 de la Constitución Política del 91.

Para la puesta en marcha de las políticas de seguridad el Senado de la Republica decreta a través de la Ley 421 de 2010, la creación de fondos de seguridad. Los cuales podrán ser financiados por aportes de particulares y recursos propios, además los municipios y departamentos podrán imponer la creación de tasas o sobretasas, todo esto con el fin de hacer frente a las necesidades regionales de seguridad, para ello se invertirá los fondos en concordancia a los planes de seguridad, los cuales están encaminados a la implementación del pie de fuerza, a las actividades de prevención, protección y todas aquellas que faciliten los gobiernos locales.

El 24 de junio de 2011 el congreso decreta la Ley 1453, la cual reforma el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de normatividad, estableciendo nuevos procedimientos para abordar la seguridad ciudadana.

En el año 2011 se presentó la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, esta política es el marco referencial sobre el cual operan los PICSC de todas las ciudades y municipios del país, esta Política establece los objetivos y los ejes sobre los cuales orienta las líneas de acción de los PICSC.

Posteriormente en el año 2012 la Alcaldía de Cali presenta el PICSC 2012-2015 el cual tiene como objetivo adoptar las orientaciones establecidas por el PNCC, con el fin de hacer frente a los problemas de inseguridad de la ciudad de Cali. En el mismo año presentó y se empezó a

---

implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, este se basada en el PNSCC presentado por el Gobierno de Juan Manuel Santos.

Con esto finalizamos la primera parte del capítulo donde se define el cómo funciona el tema seguridad y convivencia ciudadana a nivel operativo y conceptual en la política, dicha definición corresponde a la obligación que tiene el Estado de garantizar seguridad a sus ciudadanos mediante el uso de sus fuerzas policiales y administrativas a través de la prevención, persecución y juzgamiento del delito.

Teniendo en cuenta que para lograr esto, el Estado presenta un modelo de gestión burocrático que define una serie de normas y procedimientos que orientan el cómo operan los entes administrativos. Lo que nos permite observar la función del estado a través de los documentos institucionales.

### **1.5- Estructura de la evaluación de resultados**

En esta segunda parte empezaremos a abordar los temas relacionados metodológicamente a la evaluación de resultados del plan integral de convivencia y seguridad ciudadana 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali, a partir de adaptación y aplicación de metodologías pertinentes para llevar a cabo la evaluación.

La evaluación de resultados según Sinergia<sup>14</sup> analiza el cumplimiento de las metas en función de los productos y la sostenibilidad de los resultados. sin importar que sea consecuencia directa o indirecta, atribuible o no de los productos entregados (Sinergia, n.d.)<sup>15</sup>. Cabe resaltar que esta evaluación de resultados se aborda desde el ámbito institucional, lo que implica que es una evaluación de carácter ejecutivo.

La evaluación de resultados en este trabajo implica identificar y analizar los efectos a corto plazo de la implementación de la política evaluada, en nuestro caso buscamos identificar los efectos de la política de seguridad ciudadana llevada a cabo durante el periodo 2012-2015 en la ciudad de Santiago de Cali<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> El sistema nacional de evaluación de gestión y resultados es la oficina encargada de hacer seguimiento y evaluación a las políticas públicas del país. Además, esta orienta la metodología y manejo de información de otras entidades públicas para realizar evaluaciones.

<sup>15</sup> EL documento citado no tiene fecha, este se encuentra en la página oficial DANE, en las guías técnicas para los diferentes tipos de evaluación, paramas información puede consultar el siguiente enlace: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/Internas/Evaluaciones/Methodolog%C3%ADas.aspx>

<sup>16</sup> Los efectos del PICSC se dan en la medida que se implementan las acciones, cualquier acción tiene un efecto, que puede ser a corto, mediano o largo plazo. Pese a esto nos limitaremos en la investigación a establecer los efectos después de la implementación de dicha política, lo que implica un análisis a corto plazo.

### **1.5.1- Modelo de gestión**

En el momento de realizar una evaluación de resultados es importante identificar el modelo de gestión pública, en la medida que nos permite cualificar a los actores presentes dentro de las instituciones y nos permite observar elementos de análisis para la evaluación. El modelo presente en la PICSC de Cali 2012-2015 es el modelo de gestión burocrático, este modelo hace dependiente la gestión pública de la reglamentación existente, para este caso del marco normativo nombrado en la tabla 1, establece la reglamentación del PICSC.

La Reglamentación es la encargada de dejar en claro normas y procedimientos administrativos adecuados para llevar control de las acciones de la gestión. Para el funcionamiento de la reglamentación se deben garantizar unas condiciones indispensables, que según Isidoro Felman son: obedecer a un orden organizacional, que exista una distinción clara entre quienes ordenan y los que producen, que no exista apropiación de cargos (Felman, 2015, pág.101-102).

Las implicaciones que trae consigo el modelo de gestión burocrática al estar presente dentro de la política, son que nos permite, en primer lugar, establecer los responsables jerárquicamente; Gobierno Nacional, Gobierno Departamental, Gobierno Municipal, Policía Nacional y otros<sup>17</sup>. En segundo lugar, nos permite conocer los alcances de las decisiones institucionales en función de la PCSC, acorde a la Constitución Política del 1991. Y por último al llevar registro de estas acciones nos permite identificar claramente metas e indicadores presentes en los documentos técnicos de PICSC.

### **1.5.2- Metodología**

Esta evaluación implica dos niveles de análisis, un primer nivel donde se aborda un estudio de la política, en relación con sus objetivos y metas, dichas condiciones pueden ser, o pueden no ser producto de la política (Sinergia, n.d.).

Es importante aclarar, que la razón por la cual no se les atribuye todos los cambios a las condiciones sociales a la problemática intervenida por el PICSC, se debe a que esta no es el único factor que incide en la transformación social, debido a la complejidad que implica la sociedad misma, con sus múltiples factores y comportamientos que hacen imposible aislar indicadores a una sola variable de intervención.

La evaluación de resultados implica una valoración expos según SINERGIA (Sinergia, n.d.), lo que quiere decir: después de la implementación de la política. para llevar a cabo esta

---

<sup>17</sup> En la categoría otros se encuentran organizaciones sociales y comunitarias, particulares y privados que se vinculan en actividades o acciones en promoción de la seguridad ciudadana.

evaluación primero se requiere recoger información primaria y secundaria, segundo reconstruir la cadena de valor de la política en relación con indicadores de producto y resultado, y por último hacer un análisis descriptivo de los cambios generados por la intervención.

La recolección de información primaria y secundaria tiene como objetivo en un primer momento establecer antecedentes y construir indicadores que den cuenta de un punto de partida iniciando desde el año 2012 al año 2015, que nos permita tener referentes a la hora de ver los resultados de la política después de su implementación, además también permite recoger mayor conocimiento sobre el tema que apoye o fortalezca el análisis descriptivo.

La cadena de valor tiene la función de reconstruir la información de las metas y productos de la política de forma sintética, con el fin de definir la orientación de las acciones estatales. Para aplicar la cadena de valor tendremos en cuenta otras herramientas metodológicas como la teoría del cambio y la matriz de marco lógico.

El análisis descriptivo se desarrolla a partir de la recolección de información primaria y secundaria, y la cadena de valor. Como su nombre lo indica este brinda un análisis lo más detallado posible sobre los resultados obtenidos en la política aplicada.

Estos son los componentes que estructuran el cuerpo de la evaluación de resultados, dictados por el DNP a través de su oficina sinergia, que es la encargada de direccionar y orientar la evaluación de políticas públicas en Colombia (Sinergia, n.d.).

### ***Metodología de evaluación de ejes estratégicos***

La metodología de evaluación de ejes estratégicos corresponde a la parte utilizada para calcular la valoración de los indicadores y líneas de acción de la política de seguridad ciudadana. Para realizar la valoración de las metas e indicadores, seguiremos una serie de pasos los cuales son: primero establecer nivel de cumplimiento y desarrollar un breve análisis descriptivo, segundo establecer la valoración de las metas e indicadores en función de los direccionamientos estratégicos.

Para el desarrollo de la evaluación de resultado, en los aspectos de valoración, se adaptado la metodología de evaluación propuesta por la CEPAL en el manual de evaluación “control de la gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública ” (Sanín Ángel, 1999, pág. 29). Bajo este modelo se desarrolló la aplicación del instrumento de tablero de control que permite establecer una valoración a través de la ponderación de metas e indicadores en función de la línea de acción.

---

Además, este tablero de control permite la aplicación de un sistema de alertas para poder definir la valoración de la meta. Esto se logra a través de la aplicación de un sistema que funciona como un semáforo, según Héctor Sanín Ángel;

“Rojo: es señal de incumplimiento o de situación marcadamente negativa: la entidad está distante de lograr los resultados esperados, Amarillo: indica un nivel de satisfacción apenas cercano al aceptable. Es el color de transición entre los otros dos, Verde: denota cumplimiento satisfactorio (y más que satisfactorio) del resultado esperado. Es el rango en el que se supera el valor aceptable del indicador”(Sanín Ángel, 1999, pág.37)

Bajo la adopción de esta metodología, calculamos los rangos de alerta rojo, amarillo y verde para líneas metas e indicadores, en relación con los siguientes valores porcentuales: Verde <= 80+ %, Amarillo <>= Entre 60% y 79%, Rojo >= 59-. Esto es de suma importancia para poder establecer en un criterio de evaluación en la ponderación.

### 1.6- Estructura y delimitación de la evaluación de resultados de PSC Cali 2012-2015

Para llevar a cabo la evaluación de resultados de la política de seguridad ciudadana, abordaremos dos ejes del PICSC de la ciudad de Santiago de Cali 2012-2015, el primer eje es el de prevención social y el segundo es el eje de control y presencia policial. A partir de estos dos ejes, la información primaria y secundaria, se analizarán los objetivos y metas priorizadas por la administración municipal de la Alcaldía de Cali dentro de la PSC, en función de determinar causalidades o efectos de la política<sup>18</sup>.

Cuadro 2

#### *Objetivos y metas priorizadas*

Objetivos y metas priorizadas	
Objetivo general	Al 2015 Cali habrá contribuido significativamente en el mejoramiento de la Seguridad y Convivencia en el país
Objetivos específicos	Reducir la tasa de homicidios Reducir el crimen en general, especialmente los hurtos Mejorar la convivencia ciudadana
Metas priorizadas	Reducir al 2015 la tasa de Homicidios de 81 100 Mil habitantes a 60 por cada 100 Mil habitantes Reducir al 2015 los hurtos a personas, residencias, comercio, vehículos y motos en un 20%. Reducir al 2015 los indicadores de violencia familiar en un 20%

<sup>18</sup> Si bien hay seis ejes más dentro de la PICSC 2012-2015, estos son los ejes que presentan mayor trabajo por parte de la administración municipal, debido a que sus metas y productos eran ejecutados por la Secretaría de Gobierno de la ciudad de Cali

Datos: Alcaldía de Cali 2012-2015, Elaboración propia.

Estos objetivos y metas priorizadas mostrados en la anterior tabla son importantes, debido a que nos dejan ver los resultados esperados por parte de la administración municipal y a su vez nos permiten delimitar la evaluación de resultados.

La delimitación de la evaluación de resultados, la definiremos a partir de dos componentes de la actual agenda de seguridad del periodo de estudio, estos dos componentes son; la seguridad y la convivencia ciudadana. El primero de estos componentes se relaciona directamente con el manejo de los homicidios, hurtos, crimen general, crimen organizado y en cierta medida en hacer frente a la ilegalidad, mientras el segundo componente busca hacer frente a los problemas de violencia e intolerancia en la sociedad<sup>19</sup>.

### 1.6.1- Cadena de valor de la política de seguridad ciudadana

Parte del desarrollo de la evaluación implica una identificación precisa de la cadena de valor de la política, debido a que esta nos permite ver componentes estructurales que parten desde la necesidad/problema y que van hasta establecer los resultados esperados, cabe aclarar que para esta evaluación nos interesa identificar los efectos ocasionados por la implementación de la política.

Además, la cadena de valor nos permite establecer relaciones que nos facilitan identificar; eficacia, efectividad, productividad-eficiencia, costo-eficiencia y calidad. Que son aspectos importantes a la hora de evaluar una política pública (Anexo, cuadro 1). Cabe aclarar que la cadena es una reconstrucción realizada a partir de la lectura disponible del PICSC 2012-2015.

#### Ilustración 2

##### Teoría del cambio, cadena de valor del PICSC 2012-2015

Concepto	Necesidad/Problema	Insumos	Objetivos productos	Resultados inmediatos	Resultados a Mediano Alcance
<b>Traduce</b>	Inseguridad e intolerancia	PICSC	Ciudadanos con mejores condiciones de seguridad y convivencia	Reducción de Tasas	Reducción de indicadores de crímenes y hurtos
<b>Implica</b>	- Altas tasas de homicidios, hurtos y violencia interpersonal.	Indicadores del PICSC (Anexo 1.3)	Indicadores de percepción de seguridad ciudadana altos.	- Tasa de homicidios - Tasa de hurtos - Tasa de violencia	- Tasa de homicidios - Tasa de hurtos - Tasa de violencia

Elaboración propia, basado en el Modelo M&E Sinergia

<sup>19</sup> El componente de seguridad presenta un carácter punitivo que hace referencia a la represión o castigo de acciones, lo que implica una respuesta en el momento o después de. El segundo componente, el de convivencia presenta un carácter preventivo, lo que implica una acción antes de.

Según plantea la Alcaldía de Santiago de Cali (ASC) a partir de la formulación de PICSC, la necesidad en materia de seguridad por parte de los ciudadanos de Santiago de Cali, son problemáticas relacionados con los hurtos, robos, drogadicción y extorción. Fenómenos que dificultan llevar con normalidad las actividades cotidianas de las personas, y que además afectan el desarrollo político, social y económico de la ciudad<sup>20</sup>.

Para estos problemas sociales se planteó el insumo del PICSC 2012-2015, el cual tenía el objetivo de producir mejores condiciones de seguridad y convivencia en la ciudad. Hasta este punto se establecería la oferta de bienes públicos<sup>21</sup>.

La demanda de bienes públicos comprende resultados inmediatos, resultados de medio alcance y los impactos, que es el lugar de la cadena donde podemos observar los efectos y resultados obtenidos posteriormente a la implementación. Cabe aclarar que esta evaluación llega hasta los resultados inmediatos de la política.

### **1.6.2- Direccionamiento estratégico del PICSC**

La seguridad se ha convertido en un derecho fundamental para los ciudadanos. “ciudadanía consiste básicamente en la forma de pertenencia de los individuos a una determinada comunidad política”(Antonio & Miralles, 2009,pág.14). El sentido de pertenencia de los individuos (ciudadanos) a cierta comunidad política, implica una forma de organización concertada que reconoce un poder central, que puede ser reflejado bajo la figura del gobierno, más específicamente en sus instituciones.

En la ciudad de Santiago de Cali, la institución pública encargada de proveer seguridad a sus ciudadanos es la Alcaldía de Santiago de Cali, que además tiene cierto grado de control de otras instituciones como la Policía Metropolitana. Este gobierno local usó el PICSC 2012-2015 como herramienta para generar un plan de choque contra los problemas de seguridad de la ciudad, el cual contiene una serie de instrucciones de pasos a seguir, basados en un marco orientador generado por el gobierno nacional en el PNSCC.

Debido al modelo de gestión burocrático manejado por la institución, es posible identificar las metas, producto e indicadores planteados en el PICSC, gracias a ello podemos abordar la

---

<sup>20</sup> La cadena de valor de una política pública implica el trabajo con las personas involucradas en los diferentes niveles y momentos de la política, pero debido a las limitaciones presupuestales y logísticas, esta cadena de valor se desarrolló a partir de una lectura documental de la situación social de la ciudad de Santiago de Cali desde el año 2011 a el año 2015.

<sup>21</sup> La oferta de bienes públicos comprende los insumos, procesos y productos. Las necesidades y problemas sociales están relacionados intrínsecamente con la oferta de bienes públicos, ya que desde aquí se generan los impulsos para generar la oferta pública.

evaluación de productos de dos ejes de la política de seguridad ciudadana; el primero el eje de prevención social y el segundo el eje de control y presencia policial.

La evaluación de productos de la política de seguridad ciudadana es pertinente para establecer la intervención de la Alcaldía de Santiago de Cali frente al tema de seguridad y convivencia ciudadana. Esto nos permitirá determinar en un primer momento el cumplimiento de los productos, indicadores y metas propuestos, para después poder establecer una relación frente a los efectos a corto plazo logrados por la aplicación de dichas medidas.

Además, se establecerá como la política de seguridad se lleva de manera transversal, dentro de las diversas secretarías de la Alcaldía de Cali e instituciones de la ciudad, lo cual es vital para orientar de manera específica responsabilidades sobre el cumplimiento de metas y productos, de esta manera determinaremos el nivel de cumplimiento.

Para llevar a cabo la evaluación es importante tener en cuenta el direccionamiento estratégico de la política de seguridad ciudadana de la ciudad de Cali. Este lo podemos identificar en los objetivos del PICSC, dentro de estos se plantearon tres de los cuales dos se orientan hacia lo punitivo en mayor medida y uno se encamina hacia la preventivo.

Cuadro 3  
Objetivos estratégicos institucionales

Instituciones	Objetivos estratégicos
Alcaldía de Cali	I. Reducir la tasa de homicidios II. Reducir el crimen en general, especialmente los hurtos III. Mejorar la convivencia ciudadana

Direccionamiento estratégico del PICSC, fuente: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración propia.

El objetivo I, Reducir la tasa de homicidios cobra un papel de suma importancia para la ciudad que llegó a presentar una de las tasas de homicidios más altas a nivel de América Latina, para el año 2012 la capital del Valle del Cauca ocupaba el puesto once entre las ciudades más violentas de América Latina con una tasa de homicidios 80,5 homicidios por cada 100 mil habitantes. convirtiéndola en una de las ciudades más violentas y peligrosas del continente. Además, esta problemática es una de las que más incide en la percepción de seguridad de los ciudadanos, lo que lleva a aumentar el sentimiento de inseguridad en la población civil.

Esto es producto de todo un proceso social relacionado con el narcotráfico y grupos delincuenciales, quienes desarrollaron sus actividades dentro de la ciudad, entre los más notables están; el Cartel de Cali y Cartel del Norte del Valle. Los primeros operaron entre la década de los ochenta y los noventa, los segundos entre los noventa y el dos mil ocho.

Es importante saberlo a la hora de relacionar los homicidios ha comportamientos sociales, debido a que estos grupos implantaron prácticas y formas de comportamiento propias de su acervo. Esto se ve reflejado en el rezagó de las culturas mafiosas que siguen replicando el comportamiento narco de las décadas de los 80 y 90.

Al momento de plantear el objetivo estratégico I la ASC buscaba hacer frente a estos aspectos culturales que se han vuelto parte de la idiosincrasia caleña. Dicho objetivo plantea reducir una tasa de homicidios que principalmente se da por la violencia generada entre grupos y bandas criminales. Sabiendo esto sabemos que la orientación del objetivo es punitiva, ya que busca perseguir y castigar el delito.

A partir del año 2011 podemos observar un crecimiento de la tasa de homicidios en la ciudad de Cali de casi 9 puntos frente a los años anteriores, todo esto producto de lo anteriormente mencionado, la cultura mafiosa acervada en la idiosincrasia caleña, por culpa de grupos como los Urabeños y los Rastrojos, quienes siguen siendo perpetuadores del legado del narcotráfico.

El objetivo estratégico II tenía como finalidad reducir el crimen en general y la tasa de hurtos, dicho objetivo está orientado en el factor punitivo. Las bandas y grupos delincuenciales son los principales actores que intervenir por este objetivo, debido a que estos son los que promueven principalmente los hurtos y el crimen en general.

Para el año 2011 la ciudad de Cali presentaba una tasa de hurtos 301,81 personas de cada 100 mil habitantes, los celulares se constituyen como el objeto más robado a los caleños. Para poder hacer frente a este objetivo la ASC tiene el deber de intervenir directamente los grupos y bandas que se encargan de perpetrar los hurtos y otros delitos. Para lograr lo anterior es vital la participación de la población civil a través de la información que esta pueda suministrar, ya sea mediante la denuncia o reporte de hechos, que ayuden a las autoridades a resolver los delitos.

El objetivo III busca promover la convivencia ciudadana en las personas del municipio de Cali, con el fin de mejorar aspectos sociales propios del sector público de la ciudad, además también busca promover la convivencia en espacios privados como dentro de las familias. Todo esto se plantea con la finalidad de disminuir la violencia en la ciudad, en especial en las comunas 13, 14, 15 y 18 donde se presentan más hechos de este tipo.

La violencia intrafamiliar, la violencia sexual, la explotación sexual y la explotación laboral de menores de edad son las problemáticas por tratar dentro de este objetivo estratégico. La educación, la cultura y el deporte son puntos por fomentar para cumplir con el objetivo estratégico. Lo anteriormente mencionado tiene como actores principales de intervención a los ciudadanos caleños.

---

### 1.6.3- Matriz de contribución de objetivos.

Cuadro 4

Matriz de consecución de objetivo: PICSC

Matriz de consecución de objetivo: PICSC				
#	Objetivos Específicos PICSC	Objetivos estratégicos		
		Reducir la tasa de homicidios	Reducir el crimen en general, especialmente los hurtos	Mejorar la convivencia ciudadana
1	Reducir al 2015 la tasa de Homicidios de 81 por cada 100.000 hb a 60 por cada 100.000 hb.	X		
2	Reducir al 2015 los hurtos a personas, residencias, comercio, vehículos y motos en un 20%.		X	
3	Reducir al 2015 los indicadores de violencia familiar en un 20%			X

Datos: PICSC 2012-2015, elaboración propia.

### 1.7- Conclusión de capítulo

#### Critica a la política de seguridad y convivencia ciudadana

La mejor forma de aproximarnos al entendimiento de un proceso es poder conocer el entorno bajo el cual se desarrolló, lo que implica abordar preguntas con la ayuda de actores que estuvieron vinculados en un proceso, en nuestro caso la mejor forma de entender el proceso llevado a cabo para la formulación del PICSC es a partir de entrevistas a actores institucionales.

Según un funcionario cercano al proceso de PICSC de 2012-2015 de la ciudad de Cali afirmó que dicho plan;

“está enmarcado en los ejes de la política nacional cierto, que son los 6 ejes que te decía, prevención social situacional, control policial, justicia y resocialización, cultura de la legalidad y ciudadanía activa y responsable. Entonces nosotros miramos nuestro plan de desarrollo 2012-2015, y miramos nuestras metas de la secretaría de gobierno en ese momento como se alineaba eso con esos ejes y así cada uno de las metas de producto que teníamos en nuestro plan de desarrollo miramos a que eje aplicaba , pero únicamente de la secretaría de seguridad cierto, igualmente habían otras metas de otras secretarías como educación, en educación ibas a encontrar unas metas como heee... jornadas continuas cierto, y porcentaje de deserción escolar también que era importante nosotros consideramos que era un tema importante en nuestro plan integral porque estaban siendo afectados pues los jóvenes cierto, que son aprovechados por las bandas delincuenciales, para para ser utilizados por ellos,

entonces educación aportaba alrededor de unas dos o tres metas, teníamos otra secretaría de bienestar social, que también que manejaba el tema de violencia a nivel de mujeres y de niños entonces por acá cogimos otras metas de ellos, cogimos también deportes porque también vimos que había que ocupar el tiempo libre de estos jóvenes, hay que tenerlos cansados haciendo algo heee empiezan a ver que se pueden hacer, entonces cogimos otras metas de deporte y así con todo esto se construyó nuestro plan integral” Entrevistado 1<sup>22</sup>

La PICSC 2012-2015 de la ciudad de Cali, es una política de seguridad que no se adapta a la realidad social para la cual fue “formulada”, y es que, si partimos que el plan integral es fiel reflejo de PNSC, esto nos lleva a preguntarnos ¿Se pensó un plan integral en función de la ciudad? o ¿solo se buscó cumplir con un requisito gubernamental?

El plan solo fue una copia del PNSC, que tenía como objetivo cumplir con un requisito gubernamental, sin importar que el plan se adaptara o no a las necesidades en materia de seguridad de los caleños, por lo que muchas de las acciones no tendrían un efecto en la mejora de la seguridad y otras no se implementarían.

El plan integral planteo metas a 4 años como todos los PICSC del país, pero esto limita la acción institucional en muchos sentidos, Partiendo de una situación objetiva, suponiendo que la administración local, evaluó la situación de seguridad de la ciudad de Cali y determino a partir de esta evaluación que necesitaba para afrontar los problemas de inseguridad.

Dado el caso, el PICSC presentaría un grave error de diseño, debido a que no se prevé cambios en la situación social a lo largo de los 4 años, por lo que afrontar una nueva problemática con el plan sería complicado, lo que implicaría dejar de lado cosas ya planteadas en PICSC o sencillamente no se haría nada frente a nuevos fenómenos.

Otro punto para tomar en cuenta es el hecho que trajo con sigio adoptar plenamente la política nacional, esto implico que el PICSC se transversalizara a lo largo de varias dependencias de la Alcaldía de Cali e instituciones fuera de esta, por lo que el control de PICSC no recaía directamente en una dependencia, lo que pudo haber generado un bajo seguimiento, que se puede condensar en el incumplimiento de las metas<sup>23</sup>.

Una vez definido el panorama bajo el cual se desarrolló la política de seguridad ciudadana de la ciudad de Cali, es importante establecer el cumplimiento de las acciones y evaluar su impacto sobre los problemas de seguridad e intolerancia de la ciudad, Debido a que el hecho

---

<sup>22</sup> Por motivos de seguridad no se revela el nombre del actor que brindo la entrevista.

<sup>23</sup> En el PICSC 2012-2015 el cumplimiento de las metas por parte de la Secretaría de Gobierno fue mayor, frente a las metas y productos que recaían en otras dependencias vinculadas en el plan integral.

de que se hayan desarrollado ciertas acciones o no, no determina la funcionalidad del PICSC frente a las problemáticas sociales.

---

## **Capítulo 2: Evaluación de Resultados eje prevención social y control policial**

### **Introducción**

Este capítulo desarrolla la valoración de las metas e indicadores del eje de prevención social y el eje de control y presencia policial del PICSC, Para ello en cada eje se establece tres criterios de análisis: primero un análisis general del cumplimiento de las líneas de acción, segundo se establece el presupuesto y asignación de recursos vinculados a líneas e indicadores<sup>24</sup>, tercero se establece nivel de cumplimiento y se hace una valoración del cumplimiento a través de la aplicación del tablero de control a los indicadores.

Esto se hace con el fin de adoptar la metodología pertinente, que permite establecer seguimiento a cada uno de los indicadores. Lo que es vital definirlo, ya que la evaluación de resultados busca asociar efectos a corto o mediano plazo (atribuibles o no), en relación objetivos-indicadores. Este capítulo tiene el objetivo de suministrar el insumo principal para la relacionar primer y tercer capítulo.

La evaluación de resultados se desarrolla a partir de la información final de implementación del PICSC 2012-2015, lo que nos indica que recoge los 4 años de implementación. Además, cabe aclarar que en capítulo se hablara de cuatro conceptos operativos, que son nivel de cumplimiento, nivel de cumplimiento ajustado, ponderación y valoración, para que el lector entienda estas se ha dispuesto un cuadro en el anexo 1.2 definiciones operativas.

### **2.1- Eje de prevención social**

El eje de prevención social del PICSC 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali tiene como objetivo disminuir y neutralizar los hechos punibles en relación con los individuos presentes en su territorio. Buscando prevenir y en cierto modo resocializar a los individuos con posibilidades de caer y reincidir en actos delictivos o criminales (Cali, 2012).

Para poder lograr dicho objetivo la administración municipal estructuró dentro del eje cuatro líneas de acción, encargadas de guiar al aparato administrativo durante la vigencia del plan. Dentro de estas líneas se plantean una serie de metas y productos con la finalidad de mejorar la seguridad ciudadana en el territorio.

Las cuatro líneas de acción del eje de prevención social son: primera reducir la deserción escolar y promover el adecuado uso del tiempo libre en NNJA, segunda prevenir el Consumo

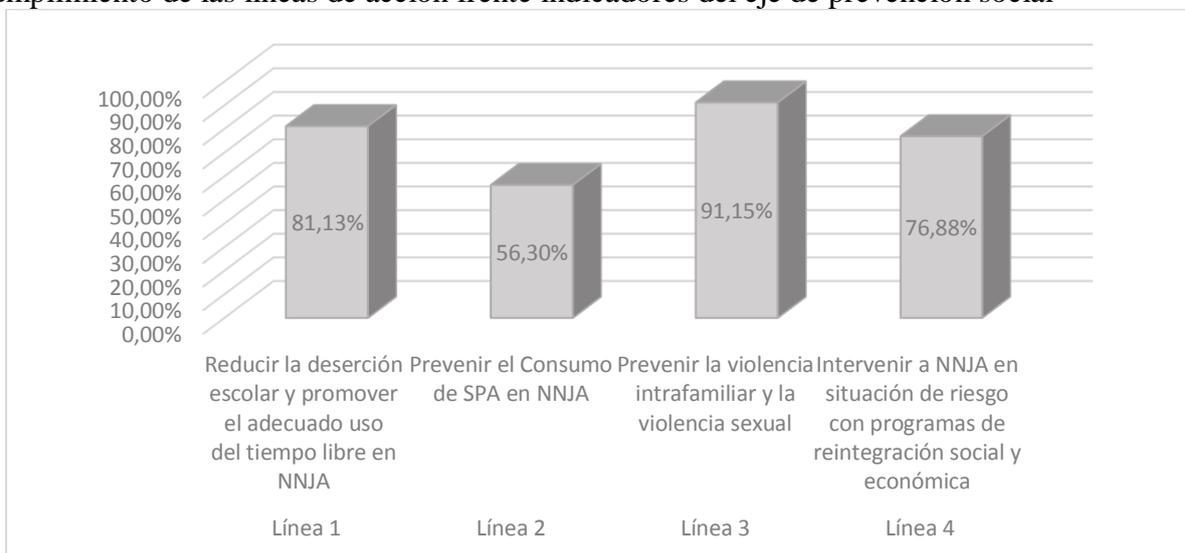
---

<sup>24</sup> Es importante dejar en claro que la información sobre presupuesto y asignación de recursos no existe en función del PICSC de Santiago de Cali 2012-2015, dicha información es asociable a partir del plan de desarrollo municipal CaliDA 2012-2015.

de SPA en NNJA, tercera prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual y cuarta Intervenir a NNJA en situación de riesgo con programas de reintegración social y económica.

Gráfica 3

Cumplimiento de las líneas de acción frente indicadores del eje de prevención social



Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, Elaboración propia<sup>25</sup>

Las líneas de acción plantean una serie de metas e indicadores, que hacen posible establecer el cumplimiento de estos, a través de la recolección y procesamiento de la información. Para esto es necesario establecer una serie de valores porcentuales en las metas o indicadores, según la importancia de esa frente a el objetivo propuesto en el eje.

En la gráfica 3 podemos observar el nivel de cumplimiento de las líneas de acción en relación con sus metas e indicadores. La primera línea de acción que busca reducir la deserción escolar y promover el adecuado uso del tiempo libre tiene un cumplimiento medio, lo cual es aceptable en el sentido de que se lograron llevar a cabo el 81,19% de las metas e indicadores.

Dicho porcentaje implica que la promoción de la educación en sus diferentes niveles para NNJA en la ciudad de Cali fue adecuada, garantizando un desarrollo personal para estos, que en un futuro les aumentara las posibilidades de seguir estudiando y encontrar trabajo o una solución económica distinta al camino de la ilegalidad. Ya que desde jóvenes se les apoya en su crecimiento profesional y se les insita a estudiar. Lo que a la final los convierte en personas más difíciles, de ser objeto de alguna acción de reclutamiento.

<sup>25</sup> La relación de asignación de valores según el rango porcentual es: 80+ = alta, 79-60= media, 59 baja, cabe resaltar que esta misma relación se establecerá tanto nivel de cumplimiento de eje, líneas, metas e indicadores. Este rango es una construcción propia basado en el rango propuesto de en el manual de control de “gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública” de 1999.

En línea de acción 2 que buscaba prevenir el consumo de spa en NNJA es preocupante que sea tan bajo el nivel de cumplimiento de los productos, tan solo el 56% de los productos planteados en la línea. En un objetivo que no buscaba solucionar o acabar con un problema de raíz, un objetivo que solo buscaba prevenir.

La ciudad de Cali para el año 2016 contaba con una tasa de homicidios de 55,74 por cada 100 mil habitantes, pero en el caso de los hombres la tasa de homicidios en la ciudad para ese año era de 108,40 siendo alta en relación con la tasa de homicidios de las mujeres que para ese año era de 7,52 por cada 100 Mil habitantes<sup>26</sup>.

Estas tasas tienen relación directa con las estructuras criminales que se encuentran en la ciudad<sup>27</sup>, estas se encargan de reclutar a los jóvenes y personas de bajos recursos para llevar a cabo actos delictivos, control de territorios, dispendio y comercialización de la droga. Una de las formas para acercar a estas personas a dichas organizaciones es conduciéndolas a la drogadicción, en especial a los niños jóvenes y adolescentes en situación de vulnerabilidad.

El hecho de que grupos o estructuras criminales logren llegar a los NNJA implica una relación directa con el desmejoramiento de la seguridad en la ciudad, debido a que estos NNJA, no solo serán susceptibles hacer parte de dichas organizaciones delictivas. Sino que se verán expuestos a las prácticas de estos. Lo cual puede ser causal de un crecimiento exponencial de la violencia en la ciudad.

En la línea de acción 3 que busca la prevención de la violencia intrafamiliar y la explotación sexual, el cumplimiento de las metas y productos por parte de la administración municipal es alta, con 91,15% de los productos y metas cumplidos. Esto muestra un esfuerzo por erradicar en gran medida la violencia en sus diferentes tipos que sufre la mujer en contextos sociales donde la violencia se manifiesta de tantas formas que tiende a pasar desapercibida<sup>28</sup>.

En la línea de acción 4 que busca intervenir a NNJA en situación de riesgo con programa de reintegración social y económica el cumplimiento de las metas e indicadores es bajo con un

---

<sup>26</sup> El sentido de que la tasa de homicidios de los hombres sea alta frente a la tasa de homicidios de las mujeres, tienen relación directa con el rol que asume cada género, me explico, ambos son víctimas directas del flagelo de la violencia, pero su rol dentro de esta es diferente. Los hombres pueden encargarse del control de territorios, de cuidar y custodiar, lo que lo convierte en una cara visible a quien matar para controlar dicho territorio. Al contrario, la mujer está ligada más a ser usada como distribuidoras, campaneras o un objeto sexual, por lo que la tasa no es tan alta. Mas sin embargo ellas pueden ser víctimas en diversas formas a causa de la violencia.

<sup>27</sup> En la de ciudad de Cali cuenta con presencia de bandas criminales como los Urabeños y los rastrojos, quienes se disputan tanto el territorio rural como diferentes zonas de la ciudad, ya se para vender droga o para dedicarse al negocio de la extorsión. Cabe aclarar que en la ciudad estas estructuras tienen bandas bajo su control como lo son “Las Ocho” y “La 40”, quienes son las encargadas de los actos delictivos controlados por las estructuras.

<sup>28</sup> La prevención de la violencia intrafamiliar y la explotación sexual tiene como objetivo beneficiar a la población en general sin importar su sexo, más sin embargo esta se enfoca principalmente en la mujer, debido a las condiciones de vulnerabilidad.

76,88%. Lo cual es negativo para la prevención de que NNJA, debido a que esto da oportunidad a que las bandas criminales tengan acceso a NNJA en situación de vulnerabilidad. El hecho que más de un 20% de la población vulnerable no tenga acceso a apoyo institucional para sobrellevar dicha condición, los convierte objetivos fáciles de coaptar por bandas criminales.

A pesar de que el nivel de cumplimiento forma un papel fundamental a la hora de evaluar políticas públicas, este puede llegar a ser subjetivo y mal interpretado. El cumplimiento o no, de una meta, producto o indicador puede ser bueno o malo, dependiendo el contexto social bajo el cual opere. Por tanto, este indicador solo nos determina la efectividad de lo planteado, mas no la eficiencia de lo esperado.

Cabe aclarar, que el indicador de cumplimiento puede llegar a viciar la valoración, debido a que, si dentro de una línea de acción se plantea una meta o indicador, con acciones mínimas, fáciles de cumplir pero que no responden al objetivo de la política, lo más probable es que el indicador se cumpla y que este tenga índice de cumplimiento del 100% que no responde efectivamente a la problemática social a tratar.

### **2.1.1- Presupuesto y asignación de recursos**

Al momento de implementar una política pública es importante tener recursos financieros, que sirva para financiar los diferentes tipos de gastos del funcionamiento, para cubrir estos gastos la administración municipal tiene tres mecanismos: primero la asignación presupuestal, segundo la gestión de recursos ante el estado y tercero la creación de fondos de seguridad contemplados en la Ley 421 del año 2010.

La asignación presupuestal se consolida como el mecanismo principal a la hora de financiar la política de seguridad y convivencia ciudadana. Santiago de Cali al ser considerada como una ciudad grado 1 (categoría especial) según Ley 1551 de 2012, se ve en la obligación de utilizar sus propios recursos para llevar a cabo la implementación de la política.

La gestión de recursos ante el Estado, para la ciudad de Cali es el mecanismo secundario para obtener recursos. Este mecanismo puede gestionar recursos mayores a los de la asignación de recursos presupuestal, pero es un mecanismo que no garantiza los recursos, este es solo tentativo y situacional. Para poder acceder a estos recursos se tiene que tener concordancia con las políticas orientadas a nivel nacional.

La creación de fondos de seguridad a través de la Ley 421 de 2010, es el tercer mecanismo para poder obtener recursos para el financiamiento de políticas de seguridad. Estos podrán ser financiados por aportes particulares y recursos propios, además el municipio podrá imponer la creación de tasas o sobretasas, todo esto con el fin de hacer frente a las necesidades de

---

seguridad, para hacer uso de estos se invertirá los fondos en concordancia a los planes de seguridad, los cuales están encaminados a la implementación del pie de fuerza, a las actividades de prevención y protección.

En la Alcaldía de la ciudad de Santiago de Cali la financiación de la del PICSC se dio mayoritariamente por asignación presupuestal de recursos propios, la segunda medida para la obtención de recursos de recursos fue la gestión. Es importante aclarar que a pesar de estar reglamentada la creación de fondos de seguridad, esta no se aplicó durante la ejecución del PICSC 2012-2015<sup>29</sup>

Tabla 1  
Inversión, funcionamiento y gestión del eje de prevención social

Líneas de acción		Inversión Total	Funcionamiento Anual	Gestión Total
Línea 1	Reducir la deserción escolar y promover el adecuado uso del tiempo libre en NNJA	\$76.574.885.917,00	\$24.123.339.041,00	\$196.014.400,00
Línea 2	Prevenir el Consumo de SPA en NNJA	\$2.124.722.025,00	\$2.918.010.406,50	\$27.800.000,00
Línea 3	Prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual	\$21.947.335.144,00	\$571.846.602,00	\$167.753.917,00
Línea 4	Intervenir a NNJA en situación de riesgo con programas de reintegración social y económica	\$5.552.792.789,00	\$0,00	\$179.679.196,00
Total		\$106.199.735.875,00	\$27.613.196.049,50	\$571.247.513,00

Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración propia.

La línea de acción 1 en los cuatro años tenía un costo de funcionamiento de noventa y seis mil cuatrocientos noventa y tres millones trescientos cincuenta y seis mil ciento sesenta y cuatro pesos, pero los recursos disponibles para esta eran de setenta y seis mil setecientos setenta millones novecientos mil trescientos diecisiete de pesos. Esto implica que los recursos disponibles equivalían al 76,56% del total.

La línea de acción 2 en los cuatro años tuvo un costo de funcionamiento aproximado de once mil seiscientos setenta y dos millones cuarenta y un mil seiscientos veintiséis de pesos, pero los recursos disponibles para esta línea eran de dos mil ciento cincuenta y dos millones quinientos veintidós mil veinticinco pesos. Lo que implica una baja disponibilidad de recursos ya que solo se disponía del 18,44% de los recursos necesarios para llevar a cabo la meta.

Para la línea de acción número 3 el costo de funcionamiento durante los cuatro años era de dos mil doscientos ochenta y siete millones trescientos ochenta y seis mil cuatrocientos ocho

<sup>29</sup> El fondo de seguridad se empezó a implementar a partir del año 2017 en la ciudad de Cali por ordenanza departamental.

pesos. Los recursos disponibles para esta eran de veintidós mil ciento quince millones ochenta y nueve mil sesenta y uno pesos, lo que nos mostraba una alta disponibilidad de recursos debido a que equivalían a 966,83% del costo de funcionamiento, 9 veces más de lo que se necesitaba. Esta línea alcanzo un nivel de cumplimiento del 91,15 %,

En la línea de acción 4 no poseemos información sobre el costo de funcionamiento de esta, tan solo tenemos que en esta los recursos disponibles para los cuatro años era de cinco mil setecientos treinta y dos millones cuatrocientos setenta y un mil novecientos ochenta y cinco pesos, debido a esto no podemos establecer una relación entre costo de funcionamiento y recursos.

Hemos visto que los recursos juegan un papel importante a la hora de poner en funcionamiento las líneas de acción que se manifiestan en dos comportamientos: primero, cuando hay una baja disponibilidad de recursos el cumplimiento es bajo también, pero la eficiencia es mayor y segundo cuando hay una disponibilidad de recursos alta o como en el caso de la línea de acción 3 “desmedida”, el cumplimiento es alto relativamente, debido a que el sobre costo hace que esto no sea eficiente.

### **2.1.2- Líneas de acción eje de prevención social.**

Para el desarrollo de la evaluación de resultados, primero procederemos establecer nivel de cumplimiento de metas e indicadores, para luego proceder a calcular la valoración de las metas e indicadores en función del direccionamiento estratégico establecido por ASC en PICSC. Es de vital importancia tener en cuenta el manual de codificación el cual está dispuesto en los anexos, ya que este tiene la función de orientar el lector en el entendimiento y lectura del indicador.

#### ***2.1.2.1- Reducir la deserción escolar y promover el adecuado uso del tiempo libre en NNJA***

Las líneas del eje de prevención social tienen como función principal, desarrollar acciones que promuevan la prevención. Para ello se enfoca en trabajar con los ciudadanos, en especial con niños, niñas, jóvenes y adolescentes. Este trabajo se enfoca en promover la educación la cultura y el deporte como medios disuasorios de violencia y prácticas como el consumo de SPA.

La educación, el deporte, la cultura y otras diversas actividades que ocupan el tiempo libre y ayudan con el desarrollo de habilidades sociales y prácticas en los NNJA, se han convertido en medios de disuasión de la violencia y la drogadicción. Es por esto por lo que la Alcaldía de

---

Santiago de Cali busca promover el uso del tiempo de NNJA de forma responsable, apoyando diversas actividades que promuevan los buenos hábitos. Muestra de los diferentes tipos de actividades que propone la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali a la hora, están promover el adecuado uso del tiempo libre en NNJA.

*Matriz de evaluación de metas e indicadores eje, de prevención, línea de acción 1*

Tabla 2  
Tablero de control institucional E1L1

Evaluación de resultados	Tablero de control institucional ASC	PICSC 2012-2015					TCE1L1	
Matriz de evaluación de metas e indicadores eje, de prevención, línea de acción 1.								
Código	Línea de acción e indicador	Rangos de Alerta ponderación (VF)			Ponderación		Cumplimiento	
		V>	A <>	R<	P	VF	NC	NCA
E1L1	Líneas de acción 1: Reducir la deserción escolar y promover el adecuado uso del tiempo libre en NNJA	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	81,13%		
E1L111	Orientadores comunitarios de calle que interactúan con NNAJ en riesgo de vinculación o con participación en conflicto violento en los TIO	4,00%	3,95% - 3,00%	2,95%	0,05	1,36%	27,27%	27,27%
E1L112	NNAJ de grupos vulnerables vinculados al sistema educativo oficial consolidado	2,40%	2,37% - 1,80%	1,77%	0,03	2,84%	94,78%	94,78%
E1L113	NNAJ capacitados en el uso de Tecnologías de la información y la Comunicación TICs, en la red de bibliotecas o INFOCALIS	1,60%	1,58% - 1,20%	1,18%	0,02	2,00%	276,71%	100,00%
E1L114	NNAJ vinculados a procesos de producción artística y cultural	0,80%	0,79% - 0,60%	0,59%	0,01	1,00%	113,14%	100,00%
E1L115	Estrategias de educación y comunicación dirigidas a jóvenes vinculados a expresiones artísticas de cultura urbana en las comunas	1,60%	1,58% - 1,20%	1,18%	0,02	2,00%	100,00%	100,00%
E1L116	NNAJ beneficiados con programas de iniciación y formación deportiva	2,40%	2,37% - 1,80%	1,77%	0,03	3,00%	140,61%	100,00%
E1L117	Instituciones educativas con jornada escolar extendida y complementaria	7,20%	7,11% - 5,40%	5,31%	0,09	9,00%	240,00%	100,00%
E1L118	Estudiantes beneficiados de los procesos artísticos y culturales desarrollados en las jornadas escolares extendidas y complementarias	5,60%	5,53% - 4,20%	4,13%	0,07	2,65%	37,84%	37,84%
E1L119	Escenarios deportivos que prestan servicios al programa de jornada escolar extendida y complementaria	2,40%	2,37% - 1,80%	1,77%	0,03	0,00%	0,00%	0,00%
E1L1110	Jóvenes desescolarizados vinculados a contextos de violencia en procesos de nivelación educativa y digital	6,40%	6,32% - 4,80%	4,72%	0,08	8,00%	109,60%	100,00%
E1L1111	Familias participantes en proyectos de recreación en parques recreativos	5,60%	5,53% - 4,20%	4,13%	0,07	7,00%	114,16%	100,00%
E1L1112	Niños y niñas matriculados en el nivel de preescolar	5,60%	5,53% - 4,20%	4,13%	0,07	4,81%	68,66%	68,66%
E1L1113	Niños, niñas y adolescentes matriculados en el nivel de primaria	8,00%	7,90% - 6,00%	5,90%	0,10	8,92%	89,21%	89,21%
E1L1114	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en el nivel de secundaria	8,00%	7,90% - 6,00%	5,90%	0,10	8,76%	87,61%	87,61%
E1L1115	Adolescentes y jóvenes matriculados en el nivel de media	8,00%	7,90% - 6,00%	5,90%	0,10	7,73%	77,31%	77,31%
E1L1116	Intervención a jóvenes a través de talleres vivenciales en los TIO's	2,40%	2,37% - 1,80%	1,77%	0,03	2,06%	68,50%	68,50%
E1L1117	Instituciones Educativas Oficiales beneficiadas con desayunos escolares	8,00%	7,90% - 6,00%	5,90%	0,10	10,00%	130,77%	100,00%

Notas: Rangos de Alerta: Verde <= 80+ %, Amarillo <>= Entre 60% y 79%, Rojo >= 59-

P= Ponderación, V= verde, A= amarillo, R= rojo, V= valor final, NC= nivel de cumplimiento, NCA= nivel de cumplimiento ajustado.

Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración de tablas y cálculos propios.

La media de cumplimiento de las metas e indicadores de la línea de acción 1 es de 79,48%. Siendo 100% el mayor cumplimiento el cual fue alcanzado por ocho metas e indicadores, 0% fue el menor porcentaje de cumplimiento alcanzado por un indicador. Los diferentes indicadores encaminados a fortalecer los procesos de NNJA fueron los que tuvieron mayor cobertura. Los escenarios deportivos que prestan servicios al programa de jornada escolar extendida y complementaria fueron los indicadores que no lograron un buen desempeño<sup>30</sup>.

Lo anterior nos indica que la implementación de la línea 1 de eje de prevención social en materia de cumplimiento tuvo un resultado positivo, sobre la implementación de la política de seguridad ciudadana en materia de prevención. Pero para dar una valoración objetiva tenemos, que establecer un criterio de análisis otorgando un valor de ponderación a cada meta e indicador en función de su aporte con el objetivo.

En la tabla número 2, podemos observar el aporte porcentual de cada una de las diecisiete metas e indicadores, para establecer dicho aporte es necesario asignar un valor  $x/100$ , lo que implica que la suma de los valores de los indicadores nunca será mayor que 100%, siendo posible que la suma final de la ponderación sea menor o igual a 100%.<sup>31</sup>

La valoración total de la línea acción 1 fue 81,13%, a partir de la relación de los indicadores con los objetivos del PICSC. Lo cual implica un nivel de cumplimiento alto en la medida que se desarrollaron las actividades propuestas encaminadas objetivamente a la promoción de la prevención, las cuales eran: apoyar el uso del tiempo libre con educación, cultura y deporte para promover de la legalidad en los NNJA.

Del tablero de control cabe destacar el aporte porcentual de, E1L1I13 y E1L1I14, indicadores encargados de promover la educación pública en sus diferentes niveles, aportaron 8,92% y 8,96% respectivamente, con una valoración alta. E1L1I12 que también buscaba promover la educación a nivel de primaria tuvo un nivel de valoración aceptable de 4,81%. En esa misma línea de apoyo a la educación E1L1I17 tuvo uno de los mayores aportes a la línea con 10%, debido a su importante aporte con los desayunos escolares en 34 instituciones educativas oficiales de la ciudad, con una valoración positiva.

Los indicadores E1L1I2, E1L1I3, E1L1I4, E1L1I5, E1L1I6, E1L1I7, E1L1I10 y E1L1I11, tuvieron un desempeño satisfactorio, según su desempeño al resultado esperado del indicador. Por otro lado, E1L1I12, E1L1I15 y E1L1I16 tuvieron un nivel de valoración apenas aceptable,

---

<sup>30</sup> El cálculo de medias y demás valoraciones de cumplimiento de indicadores se realizará utilizando en nivel de cumplimiento ajustado (NCA).

<sup>31</sup> Véase anexo, gráficas de ponderación eje prevención social.

al resultado esperado. E1L1I1, E1L1I8 y E1L1I9 tuvieron una valoración negativa, síntoma del bajo nivel de cumplimiento.

En conclusión, la línea de acción que buscaba reducir la deserción escolar y promover el adecuado uso del tiempo libre en NNJA, tuvo un buen desempeño en relación con los objetivos, cabe resaltar que el cumplimiento de las metas y su orientación fueron las adecuadas para incidir de manera positiva en el objetivo estratégico relacionado con el factor preventivo.

### 2.1.2.2- prevenir el Consumo de SPA en NNJA

Esta línea de acción tiene como objetivo principal prevenir el consumo de sustancias psicoactivas en niños, niñas, jóvenes y adolescentes. Para ello se busca adelantar diversas actividades de carácter social que promuevan estrategias contra el consumo de spa. En dichas actividades están involucrados actores sociales, privados y políticos.

*Matriz de evaluación de metas e indicadores, eje de prevención, línea de acción 2.*

Tabla 3  
Tablero de control institucional E1L2

Evaluación de resultados		Tablero de control institucional ASC			PICSC 2012-2015		TCE1L2	
Matriz de evaluación de metas e indicadores, eje de prevención, línea de acción 2.								
Código	Línea de acción e indicador	Rangos de Alerta (VF)			Ponderación		Cumplimiento	
		V>	A >>	R<	P	VF	NC	NCA
E1L2	Línea de acción 2: Prevenir el Consumo de SPA en NNJA	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	56,33%		
E1L2I1	Centros de escucha para desarrollar acciones de promoción de la salud mental, prevención y mitigación de los riesgos en el consumo de SPA	5,60%	5,53% - 4,20%	4,13%	0,07	7,00%	100,00%	100,00%
E1L2I2	Alianzas público-privadas para la atención a NNAJ vinculados al conflicto	16,00%	15,80% - 12,00%	11,80%	0,20	10,00%	50,00%	50,00%
E1L2I3	Estrategias IEC con talentos locales para la movilización social, la promoción de la convivencia pacífica y la prevención del consumo de sustancias psicoactivas - SPA	13,60%	13,43% - 10,20%	10,03%	0,17	11,33%	66,67%	66,67%
E1L2I4	Operativos de control del expendio de licor a menores en establecimientos	22,40%	22,12% - 16,80%	16,52%	0,28	28,00%	236,00%	100,00%
E1L2I5	Nro. De operativos a sitios de expendio y consumo de SPA	11,20%	11,06% - 8,40%	8,26%	0,14	0,00%	0,00%	0,00%
E1L2I6	Nro. de colegios intervenidos con el programa DARE	11,20%	11,06% - 8,40%	8,26%	0,14	0,00%	0,00%	0,00%

Notas: Rangos de Alerta: Verde <= 80+ %, Amarillo <>= Entre 60% y 79%, Rojo >= 59-  
P= Ponderación, V= verde, A= amarillo, R= rojo, V= valor final, NC= nivel de cumplimiento, NCA= nivel de cumplimiento ajustado.

Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración de tablas y cálculos propios.

La media de cumplimiento de la línea de acción 2 del eje de prevención social fue de 52,78%, lo que nos indica que su cumplimiento fue insuficiente, debido al bajo rendimiento que tubo a la hora de cumplir con los indicadores planteados. Esta línea buscaba prevención de spa en NNJA.

La valoración de la línea de acción 2 en función del objetivo que buscaba prevenir el consumo de spa en NNJA fue de 53,33%, lo que implica una valoración negativa ya que dista de los resultados esperados

E1L1I presentó una valoración satisfactoria del 7% gracias al cumplimiento 100% del indicador, más sin embargo su aporte porcentual es bajo debido a que este indicador plantea la puesta en marcha de centros de escucha para desarrollar acciones de promoción de la salud mental y a la prevención del consumo de SPA. La cual es una propuesta que no aporta de forma idónea a la desde la operatividad, ya que se lleva a cabo en centros TIOS que no cuentan con la capacidad de cumplir el objetivo de la meta en términos reales.

El indicador E1L2I3 tuvo un cumplimiento medio apenas satisfactorio, con una valoración del 11,3%. Este objetivo tenía como finalidad promover a través de talentos locales, convivencia y prevención del consumo de SPA.

E1L2I2 la cual buscaba la gestión de dos alianzas público-privadas para la atención de NNJA con énfasis en la prevención del consumo de SPA, se valoración 10%, lo cual es negativo y denota que no hubo cumplimiento del indicador. Cabe resaltar que en el informe de gestión de la ASC aparece como si a el año 2015 se hubiese desarrollado las dos estrategias, pero al revisar su cumplimiento solo se da cuenta de 1.

En conclusión, el bajo desempeño de la línea de acción 2 tiene como principales responsables, a los actores presentes en la línea, la Policía Nacional y ASC, su baja articulación no permitió el cumplimiento de dos indicadores que acabaron por arrastrar la valoración de la meta a un resultado insuficiente.

### **2.1.2.3- prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual**

La línea de acción 3 busca prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual a partir de actividades que vinculan a la comunidad, promoviendo valores cívicos y morales, generando concientización sobre las problemáticas sociales que trae consigo la violencia. Además, se busca la creación de rutas de atención de la violencia, que permitan el debido proceso para tramitar y procesar los delitos.

*Matriz de evaluación de metas e indicadores eje de prevención, línea de acción 3.*

Tabla 4

Tablero de control institucional E1L3

Evaluación de resultados	Tablero de control institucional ASC	PICSC 2012-2015			TCEI13			
Matriz de evaluación de metas e indicadores eje de prevención, línea de acción 3.								
Código	Línea de acción e indicador	Rangos de Alerta (VF)			Ponderación		Cumplimiento	
		V>	A><	R<	P	VF	NC	NCA
E1L3	Línea de acción 3: Prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual	80,00%	79,00%- 60,00%	59,00%	1,00	91,15%		

E1L3I1	Formulación e implementación de una estrategia permanente de lucha contra la explotación sexual, laboral y comercial de NNAJ	6,40%	6,32% - 4,80%	4,72%	0,08	8,00%	200%	100,00%
E1L3I2	Atención integral a Mujeres víctimas de violencia basada en género, familiar y sexual	5,60%	5,53% - 4,20%	4,13%	0,07	7,00%	170%	100,00%
E1L3I3	Redes de promoción del buen trato y gestión de la política de convivencia familiar con planes de acción implementados	5,60%	5,53% - 4,20%	4,13%	0,07	7,00%	220%	100,00%
E1L3I4	Estrategia de cualificación en convivencia familiar a líderes comunitarios y agentes institucionales	7,20%	7,11% - 5,40%	5,31%	0,09	9,00%	100%	100,00%
E1L3I5	Madres y Padres líderes de los programas de superación de la pobreza extrema con habilidades para la crianza	3,20%	3,16% - 2,40%	2,36%	0,04	1,16%	29%	28,98%
E1L3I6	Atención integral a Mujeres víctimas de violencia basada en género, familiar y sexual	8,00%	7,90% - 6,00%	5,90%	0,10	10,00%	170%	100,00%
E1L3I7	Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes hasta los 17 años (NNAJ) atendidos integralmente con enfoque psicosocial en los hogares de paso	6,40%	6,32% - 4,80%	4,72%	0,08	8,00%	151%	100,00%
E1L3I8	Protocolo para la atención a mujeres Víctimas de violencias	12,80%	12,64% - 9,60%	9,44%	0,16	16,00%	100%	100,00%
E1L3I9	Instituciones Educativas Oficiales con PEI revisado con enfoque de género y de prevención de las violencias contra las Mujeres	6,40%	6,32% - 4,80%	4,72%	0,08	3,11%	39%	38,89%
E1L3I10	Estrategia IEC con talentos locales para la promoción y prevención de la violencia contra la Mujer	5,60%	5,53% - 4,20%	4,13%	0,07	7,00%	100%	100,00%
E1L3I11	Operativos de control a establecimientos de comercio para la prevención de la prostitución y la explotación sexual de NNA	7,20%	7,11% - 5,40%	5,31%	0,09	7,88%	88%	87,50%
E1L3I12	NNAJ vinculados a procesos de prevención de la violencia familiar y sexual	5,60%	5,53% - 4,20%	4,13%	0,07	7,00%	166%	100,00%

Notas: Rangos de Alerta: Verde <= 80+ %, Amarillo <=> Entre 60% y 79%, Rojo >= 59-  
P= Ponderación, V= verde, A= amarillo, R= rojo, V= valor final, NC= nivel de cumplimiento, NCA= nivel de cumplimiento ajustado.

Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración de tablas y cálculos propios.

Como podemos observar en la tabla 4, el nivel de cumplimiento de las metas y productos de la línea de acción es relativamente alto, su media de cumplimiento es de 87,95%. A pesar de ello conociendo la disponibilidad de recursos presente para esta línea, no muestra algún tipo de eficiencia, el indicador de costo beneficio, nos muestra que la línea contó con 9 veces más presupuesto del costo de funcionamiento.

La valoración de la línea de acción 3, frente a los objetivos planteados de prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual fue el 91,15%, lo que indica un buen desempeño de la línea, frente al resultado esperado. El rango de alerta se consolidó como satisfactorio, esto gracias a que se implantaron acciones acordes a las problemáticas intervenidas.

El indicador E1L3I8 encargado de la creación e implementación de un protocolo para la atención a mujeres Víctimas de violencias, presentó un aporte porcentual a la meta fue de 16% debido a la importancia que tienen este. En primera medida el indicador busca que se le garanticen los derechos y la atención de forma integral, en segundo lugar, es necesario para procesar el delito del agresor de forma óptima, buscando prevenir y proteger a la mujer de la repetición del hecho.

E1L3I6 fue el segundo indicador con mayor aporte porcentual, este buscaba promover atención integral a Mujeres víctimas de violencia basada en género, familiar y sexual, con este indicador se logró que la mujer tuviese un trato con enfoque diferencial, adecuado para

sobrellevar el ser víctima de los diferentes tipos de violencia, dicho indicador tuvo un desempeño satisfactorio.

El indicador E1L3I4 encargado de la estrategia de cualificación en convivencia familiar a líderes comunitarios y agentes institucionales, alcanzo un 9% de aporte, debido a que este buscaba que tanto líderes sociales y agentes institucionales replicaran el tema de convivencia familiar en su entorno, lo que llevo a que tuviera un desempeño satisfactorio.

Los indicadores E1L3I11, E1L3I1 Y E1L3I7, tuvieron un aporte del 8% cada uno. El primero desarrollo operativos de control contra establecimientos que promovían la explotación sexual, lo cual es importante controlar dicho flagelo. En esa misma línea E1L3I1 buscaba la formulación e implementación de una estrategia permanente de lucha contra la explotación sexual, laboral y comercial de NNAJ, lo que buscaba instituir una política de gobierno que pasara de generación. por último, E1L3I7 atender a niños y niñas, adolescentes y jóvenes hasta los 17 años (NNAJ) atendidos integralmente con enfoque psicosocial en los hogares de paso, lo que buscaba apoyar la transición del paso por la explotación sexual o laboral en un ambiente seguro. Todos estos indicadores presentaron un desempeño satisfactorio.

E1L3I10, E1L3I3 y E1L3I2 obtuvieron un aporte porcentual al cumplimiento de los objetivos del 7% cada uno, el primero a través de la estrategia IEC con talentos locales para la promoción y prevención de la violencia contra la Mujer, el segundo mediante las redes de promoción del buen trato y gestión de la política de convivencia familiar con planes de acción implementados y el ultimo a partir de Atención integral a Mujeres víctimas de violencia basada en género, familiar y sexual.

Los dos primeros indicadores tienen como objetivo prevenir la violencia contra a mujer a través de la promoción de la prevención de la violencia contra la mujer en los diferentes niveles sociales, tanto institucionales como sociales o comunitarios. El ultimo indicador está encaminado en promover la atención integral de la mujer víctimas de violencia de genero. El cumplimiento de los tres indicadores fue satisfactorio.

E1L3I9 presento un aporte del 3% a la consecución de objetivos de la línea, este indicador encargado de revisar PEI en IEO en base con el enfoque de género y de prevención de las violencias contra las Mujeres, tenía el potencial de aportar un 8% a la meta, pero debido a su bajo cumplimiento de metas e indicadores, este presento un rendimiento insatisfactorio.

El indicador E1L3I5 presentó una valoración insatisfactoria con un 1%, dicho indicador buscaba Madres y Padres líderes de los programas de superación de la pobreza extrema con habilidades para la crianza. Es necesario aclarar que la meta debería haber sido modificada, ya que el diseño del indicador contemplada 4000 padres y madres de 1.159 posibles, por lo que el

---

cumplimiento de la meta era imposible desde un inicio. A pesar de ello el criterio de evaluación es insatisfactorio.

Esta línea tuvo el mayor nivel de cumplimiento frente a sus metas, así como la mayor valoración de cumplimiento frente a su objetivo, pero la eficiencia no es la mayor debido a la disponibilidad inflada de recursos (véase, gráfica 4). A pesar de ello las metas estaban encaminadas correctamente a prevenir la violencia intrafamiliar y sexual en especial contra la mujer, lo que implicó resultados positivos frente a resolución de la problemática.

#### 2.1.2.4- *Intervenir a NNJA en situación de riesgo con programas de reintegración social y económica.*

La línea de acción 4 del eje de prevención social plantea la intervención de NNJA en situación de vulnerabilidad, ya sea por factores de riesgo determinados por su situación económica factores de riesgo asociados al entorno social. Estas medidas son importantes en el sentido que son capaces de coaptar a los jóvenes para guiarlos en el desarrollo personal y laboral, que dificultará en cierta medida que estos caigan o recaigan en hechos de violencia.

*Matriz de evaluación de metas e indicadores, eje de prevención, línea de acción 4.*

Tabla 5  
Tablero de control institucional E1L4

Evaluación de resultados	Tablero de control institucional ASC	PICSC 2012-2015		TCE1L4				
Matriz de evaluación de metas e indicadores, eje de prevención, línea de acción 4.								
Código	Línea de acción e Indicador	Rangos de Alerta (VF)			Ponderación		Cumplimiento	
		V>	A><	R<	P	VF	NC	NCA
E1L4	Línea de acción 4: Intervenir a NNJA en situación de riesgo con programas de reintegración social y económica	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	76,88%		
E1L4I1	Jóvenes que participan en procesos de desarrollo social y desaprendizaje de la violencia	20,00%	19,75% - 15,00%	14,75%	0,25	25,00%	108,00%	100,00%
E1L4I2	Convenios de apoyo a Iniciativas productivas lideradas por jóvenes en riesgo y /o madres cabeza de hogar en las 11 comunas con mayores niveles de pobreza, violencia e inseguridad	28,00%	27,65% - 21,00%	20,65%	0,35	35,00%	100,00%	100,00%
E1L4I3	Jóvenes vinculados a programas de capacitación para el trabajo y emprendimiento con enfoque diferencial	20,00%	19,75% - 15,00%	14,75%	0,25	16,88%	67,50%	67,50%
E1L4I4	Nro. de pandillas intervenidas	12,00%	11,85% - 9,00%	8,85%	0,15	0,00%	0,00%	0,00%

Notas: Rangos de Alerta: Verde <= 80+ %, Amarillo <>= Entre 60% y 79%, Rojo >= 59-  
P= Ponderación, V= verde, A= amarillo, R= rojo, V= valor final, NC= nivel de cumplimiento, NCA= nivel de cumplimiento ajustado.

*Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración de tablas y cálculos propios.*

La línea de acción 4 tuvo una media de cumplimiento de 66,87%, bastante alta para arrastrar con un indicador con 0% de cumplimiento. La valoración de la línea de acción fue de 77% frente a las metas e indicadores establecidos dentro de esta, lo que implica una valoración media cercana la satisfactoria.

indicador E1L4I2 que buscaba generar convenios de apoyo a Iniciativas productivas lideradas por jóvenes en riesgo y /o madres cabeza de hogar en las 11 comunas con mayores niveles de pobreza, violencia e inseguridad. Fue el indicador que más aportó al objetivo de la línea de acción de intervenir a NNJA en situación de riesgo, este tuvo un aporte de 35%. Lo cual indica una valoración satisfactoria.

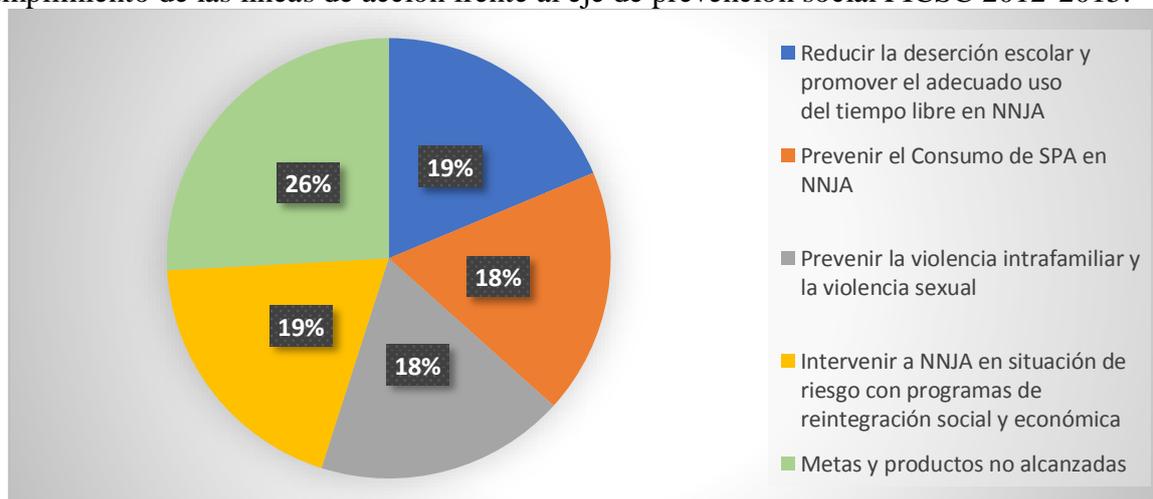
El indicador E1L4I1 que buscaba la participación de jóvenes en procesos de desarrollo social y desaprendizaje de la violencia, aportó un 25% al cumplimiento de la línea de acción, gracias a que promovió la participación de 540 jóvenes en situación de riesgo de la ciudad de Cali, lo que ayudó a mejorar su calidad de vida y fortaleció los procesos de prevención de la violencia y fomentación de la tolerancia.

E1L4I3 buscaba vincular a jóvenes en programas de capacitación para para el trabajo, dicho indicador tuvo una valoración intermedia apenas cercano a lo aceptable de 16,88%. Esto a causa de su nivel de cumplimiento que incidió en la valoración. E1L4I4 el indicador que buscaba intervenir a 75 pandillas, no aportó al cumplimiento del objetivo de la línea de acción 4 del eje de prevención social, su valoración es insatisfactoria.

### 2.1.3- Conclusión eje de prevención social

Gráfica 4

Cumplimiento de las líneas de acción frente al eje de prevención social PICSC 2012-2015.



Elaboración propia.

El eje de prevención social planteo cuatro líneas de acción que buscaban desde sus metas he indicadores contribuir al objetivo del eje, el cual era: disminuir y neutralizar los hechos punibles en relación con los individuos presentes en su territorio. Buscando prevenir y en cierto modo resocializar a los individuos con posibilidades de caer y reincidir en actos delictivos o criminales.

El impacto de las metas y productos no alcanzados es del 26% poco más de la cuarta parte de la línea, lo que quiere decir que una cuarta parte de la línea no cumplió ni con las metas ni con los objetivos propuestos. Principalmente gracias al nivel bajo de cumplimiento de las líneas de acción 2 y 4.

Si observamos con detenimiento podemos ver que el 98% de las metas del eje de prevención social ya estaban estipuladas en el plan de desarrollo, simplemente a la hora de la formulación del PICSC 2012-2012 se recogieron indicadores de diferentes dependencias de la administración municipal, para formular la oferta institucional. Lo que nos lleva a afirmar que independientemente de la existencia o no del PICSC, dicha oferta institucional se habría ofrecido.

Lo que podríamos resaltar de la implementación de la línea de acción a partir de las metas e indicadores del plan de desarrollo, es el sentido simbólico de reconocer las problemáticas sociales de la ciudad de Cali en materia de violencia e intolerancia. Ya que PICSC reconoce dichas problemáticas, ya que este se plantea como una respuesta que promueve la prevención.

## **2.2- Eje de control y presencia policial**

Garantizar la seguridad a la ciudadanía de Cali es el objetivo principal del eje, para ello este busca, centrarse en el desarrollo del factor punitivo a través del fortalecimiento de la Policía Nacional y demás entes encargados de impartir justicia. El fortalecimiento de estas instituciones tiene como objetivo mejorar el control de la ciudad.

Este eje busca articular una serie de medidas que tienen coyuntura con la puesta en funcionamiento de la implementación del Plan Cuadrante, que implico un incremento de logística, de pie de fuerza, de recursos de movilización. Esto organizado en un sentido estratégico, buscando llevar seguridad a sitios, donde antes la Policía no podía llegar o no podía brindar una atención oportuna.

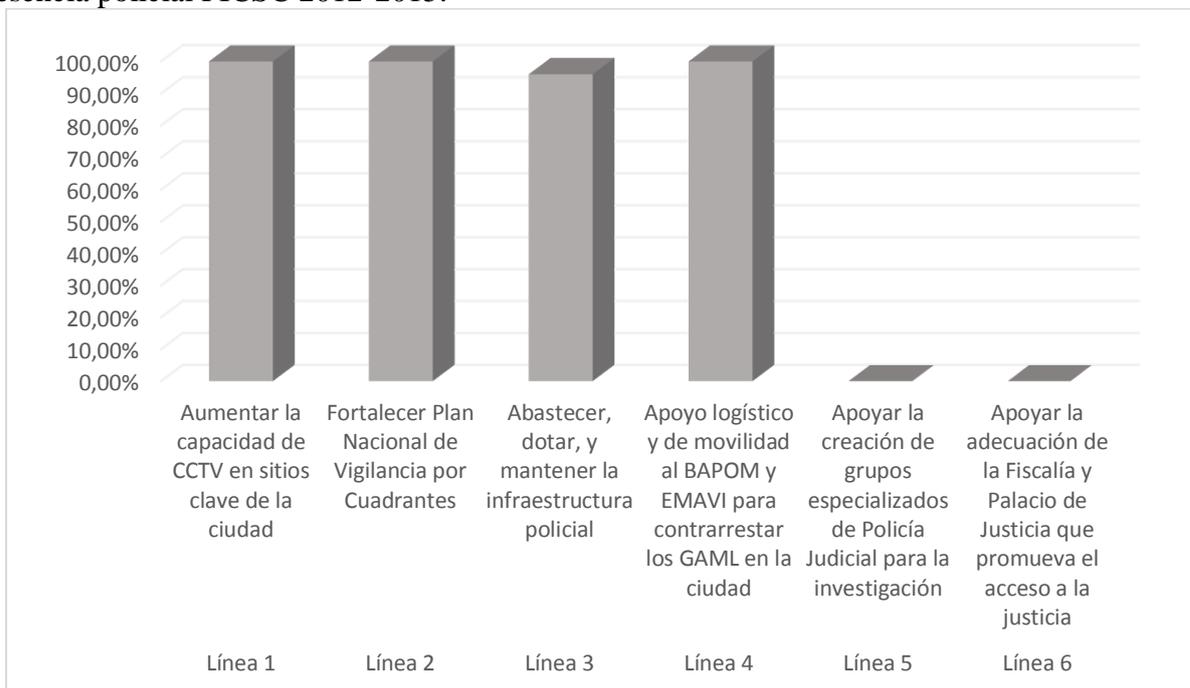
El eje se desarrolla a partir, de la implementación de “seis líneas de acción” que son las siguientes: primera aumentar la capacidad de CCTV<sup>32</sup> en sitios clave de la ciudad, segunda fortalecer plan nacional de vigilancia por cuadrantes, tercera abastecer, dotar, y mantener la infraestructura policial, cuarta apoyo logístico y de movilidad al BAPOM y EMAVI para contrarrestar los GAML en la ciudad, quinta apoyar la creación de grupos especializados de policía judicial para la investigación, sexta apoyar la adecuación de la fiscalía y palacio de justicia que promueva el acceso a la justicia.

---

<sup>32</sup> Circuito cerrado de televisión

Gráfica 5

Cumplimiento de las líneas de acción frente a las metas y productos del eje control y presencia policial PICSC 2012-2015.



Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración propia.

La línea de acción 1 encargada de aumentar la capacidad de CCTV para la vigilancia, tuvo un 100% de cumplimiento. Bajo esta meta se instalaron más de 1000 cámaras en sitios estratégicos de la ciudad. La línea de acción 2 tuvo un cumplimiento del 100%. Bajo esta línea se incrementaron un total de 131 cuadrantes. Estos tenían el objetivo de fortalecer a la Policía para garantizar el control de la ciudad. También en la línea de acción 3, se gestionó el incremento de 1000 efectivos.

La línea de acción 3 encargada de abastecer y dotar la infraestructura policial tuvo un cumplimiento del 96%, bajo esta línea se recuperaron más de 10 cuadrantes, que fueron dotados para ser puestos en funcionamiento. En la línea de acción 4 se apoyaron al BAPOM y EMAVI en temas de movilización, para garantizar la justicia. El cumplimiento de la meta es de 100%

La línea de acción 5 y 6 no presenta informes de gestión ni de rendición de cuentas, la información sobre la implementación de estas líneas no está disponible. Lo que infiere que no hubo un cumplimiento de la meta.

### 2.2.1- Presupuesto y asignación de recursos

Esta línea de acción vincula principalmente a la Policía Nacional y la Alcaldía de Santiago de Cali, secundariamente hay otras instituciones que presentan cierto grado de incidencia como

lo son la Fiscalía, ICBF, INPEC y Ministerio de Justicia, entre otras. Pero a pesar de vincular estas instituciones dentro de la línea, esto no garantiza una articulación de estas.

La parte de presupuesto y asignación de recursos nos empieza a mostrar las primeras limitaciones de la línea a la hora de concertar la información de las instituciones participantes, la información presupuestal solo se limita a la inversión total, no tenemos gastos de funcionamiento o gestión de recursos. Lo anterior no permite establecer relaciones, solo limita a brindar los datos sobre la inversión en la línea.

Tabla 6

Inversión, funcionamiento y gestión del eje de prevención social.

Líneas de acción		Inversión Total	Funcionamiento Anual	Gestión Total
Línea 1	Aumentar la capacidad de CCTV en sitios clave de la ciudad	\$28.173.047.533,00	\$0,00	\$0,00
Línea 2	Fortalecer plan nacional de vigilancia por cuadrantes	\$10.820.275.514,00	\$0,00	\$0,00
Línea 3	Abastecer, dotar, y mantener la infraestructura policial	\$44.492.210.700,00	\$0,00	\$0,00
Línea 4	Apoyo logístico y de movilidad al BAPOM y EMAVI para contrarrestar los GAML en la ciudad	\$14.699.970.000,00	\$0,00	\$0,00
Línea 5	Apoyar la creación de grupos especializados de policía judicial para la investigación	\$0,00	\$0,00	\$0,00
Línea 6	apoyar la adecuación de la fiscalía y palacio de justicia que promueva el acceso a la justicia	\$0,00	\$0,00	\$0,00
Total		\$98.185.503.747,00	\$0,00	\$0,00

Datos Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración propia.

Cabe resaltar que la línea de acción 4 del eje de prevención social, presenta una inversión catorce mil seiscientos noventa y nueve millones novecientos setenta mil pesos, es importante saberlo en la medida que los informes de gestión nos permiten establecer que el nivel de cumplimiento de las metas no fue registrado.

## 2.2.2- Líneas de acción eje de control y presencia policial

### 2.2.2.1- Aumentar la capacidad de CCTV en sitios clave de la ciudad

La ciudad de Cali tenía la necesidad de llevar seguridad a sitios marginados, donde antes no se llegaba debido a su aislamiento. Además, el municipio no cuenta con el pie de fuerza necesario para poder cubrir toda la ciudad con Policías, por lo que implementar el uso de CCTV de forma estratégica, buscando lograr llevar seguridad a esos sitios y mejorar la respuesta institucional contra el crimen y el delito.

Esta línea de acción es clave para el desarrollo logístico del plan cuadrante, ya que es una herramienta que puede informar a los uniformados de lo que está pasando en las calles para lograr una respuesta más efectiva, sin esperar la denuncia o información del ciudadano.

*Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 1, eje de control y precia policial*

Tabla 7

## Tablero de control institucional E2L1

Evaluación de resultados		Tablero de control institucional ASC			PICSC 2012-2015	TCE2L1		
Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 1, eje de control y precia policial								
Código	Línea de acción e Indicador	Rangos de Alerta (VF)			Ponderación		Cumplimiento	
		V>	A><	R<	P	VF	NC	NCA
E2L1	Línea de acción 1: Aumentar la capacidad de CCTV en sitios clave de la ciudad	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	100,00%		
E2L1I1	Nro. de cámaras en servicio	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	100,00%	100%	100%

Notas: Rangos de Alerta: Verde <= 80+ %, Amarillo <=> Entre 60% y 79%, Rojo >= 59-

P= Ponderación, V= verde, A= amarillo, R= rojo, V= valor final, NC= nivel de cumplimiento, NCA= nivel de cumplimiento ajustado.

Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración de tablas y cálculos propios.

La línea de acción 1, contaba con un indicador el cual tenía como meta aumentar la capacidad de canales cerrados de televisión, que son usados por la Policía para la respuesta rápida y atención del delito. El indicador E2L1I1 que planteaba el aumento de 1000 cámaras en servicio para CCTV se cumplió en un 100%. Este indicador fortaleció la vigilancia de sectores a los que la Policía no tenía fácil acceso. Cabe aclarar que este indicador conto con la participación monetaria del Ministerio del Interior y FONSECON (Alcaldía de Santiago de Cali, 2016, pág. 507)<sup>33</sup>

La valoración de la línea de acción 1, es satisfactoria debido a que se cumplió con el 100% de las meta e indicadores, que además tienen relación directa con el objetivo. Debido a que esta línea de acción tiene un indicador solo es necesario establecer la valoración sobre 1.

La meta presenta un indicador lo cual puede viciar la información, pero en este caso la puesta en marcha del CCTV cumple con los requerimientos para ser aislado como una línea de acción. Ya que su desarrollo es importante para la puesta del plan nacional de cuadrantes en la ciudad de Santiago de Cali.

#### **2.2.2.2- Fortalecer plan nacional de vigilancia por cuadrantes**

Las problemáticas surgidas alrededor de la violencia y la delincuencia llevaron a que se plantearan medidas que respondan a dichas problemáticas. Para ello el fortalecimiento del plan cuadrante, se planteó como una medida que buscaba generar una mayor reacción al delito por parte de la Policía, a través del control direccionado de zonas críticas. Además del aumento de pie de fuerza necesario para con el modelo de seguridad propuesto por el plan nacional de vigilancia por cuadrantes.

<sup>33</sup> FONSECON, pertenece al ministerio del interior, pero en este caso de ambas dependencias destinaron recursos para el cumplimiento de E2L1I1.

Esta línea de acción tiene un direccionamiento estatal que buscaba disminuir el delito y la violencia en las ciudades del país, por lo que esta pese a tener responsables directos como la secretaría de gobierno. Su objetivo está definido por el gobierno nacional.

*Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 2, eje de control y presencia policial*

Tabla 8

Tablero de control institucional E2L2

Evaluación de resultados		Tablero de control institucional ASC			PICSC 2012-2015		TCE2L2	
Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 2, eje de control y presencia policial								
Código	Indicador	Rangos de Alerta (VF)			Ponderación		Cumplimiento	
		V>	A<	R<	P	VF	NC	NCA
E2L2	Línea de acción 2: Fortalecer Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	100,00%		
E2L2I1	Nro. de cuadrantes incrementados	32,00%	31,60% - 24,00%	23,60%	0,40	40,00%	100%	100%
E2L2I2	Nro. de Policías incrementados	48,00%	47,40% - 36,00%	35,40%	0,60	60,0%	100%	100%
Notas: Rangos de Alerta: Verde <= 80+ %, Amarillo <=> Entre 60% y 79%, Rojo >= 59- P= Ponderación, V= verde, A= amarillo, R= rojo, V= valor final, NC= nivel de cumplimiento, NCA= nivel de cumplimiento ajustado.								

*Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración de tablas y cálculos propios.*

El nivel de cumplimiento de los indicadores de la línea de acción fue del 100%. E2L2I1 incremento un total de 131 cuadrantes para lograr el cumplimiento de la meta. Relacionado con esto E2L2I2 buscaba el incremento de Policías en la ciudad para la puesta en marcha de los cuadrantes. En total se incrementó el pie de fuerza policial en 1000 policías más en la ciudad.

La línea de acción 2 correspondiente al eje de control y presencia policial presento una valoración satisfactoria del 100%, lo que implica que cumplió con los resultados esperados. La implementación conjunta de E2L2I1 y E2L2I2 llevo a generar un mayor control en la ciudad, lo que implicó una mayor reacción frente al delito, que implica en aumento de la seguridad ciudadana. Cabe resaltar que los cuadrantes incrementados fueron 131 y el aumento de pie de fuerza policial incrementado para el funcionamiento del despliegue del plan cuadrantes fue de 1000 policías.

### **2.2.2.3- Abastecer, dotar, y mantener la infraestructura policial**

La implementación del plan nacional de vigilancia por cuadrantes suponía retos a la hora de consolidar un proceso de mejorar la respuesta frente al delito. Estos retos se asociaban al funcionamiento de la implementación del plan, con el incremento de cuadrantes y pie de fuerza, crecía la necesidad de mejorar la movilidad y mantenimiento de los sistemas de monitoreo de CCTV. Con el fin que el plan de seguridad funcionara.

*Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 3, eje de control y presencia policial*

Tabla 9  
Tablero de control institucional E2L3

Evaluación de resultados		Tablero de control institucional ASC			PICSC 2012-2015		TCE2L3	
Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 3, eje de control y presencia policial								
Código	Línea de acción e Indicador	Rangos de Alerta (VF)			Ponderación		Cumplimiento	
		V>	A><	R<	P	VF	NC	NCA
E2L3	Línea de acción 3: Abastecer, dotar, y mantener la infraestructura policial	80,00%	79,00%_60,00%	59,00%	1,00	96,00%		
E2L3I1	Porcentaje de sostenimiento de la movilidad para la reacción frente al delito / 100*	32,00%	31,60% - 24,00%	23,60%	0,40	39,00%	98,74%	98,74%
E2L3I2	Porcentaje mantenimiento del sistema de seguimiento y vigilancia por video / 100	32,00%	31,60% - 24,00%	23,60%	0,40	40,00%	100,00%	100,00%
E2L3I3	Número de estaciones recuperadas para el servicio policial	16,00%	15,80% - 12,00%	11,80%	0,20	17,00%	85,71%	85,74%

Notas: Rangos de Alerta: Verde <= 80+ %, Amarillo <>= Entre 60% y 79%, Rojo >= 59-  
P= Ponderación, V= verde, A= amarillo, R= rojo, V= valor final, NC= nivel de cumplimiento, NCA= nivel de cumplimiento ajustado.

Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración de tablas y cálculos propios.

El indicador E2L3I1 que buscaba apoyar la movilidad para la reacción del delito tuvo un cumplimiento del 98,74%. Es importante resaltar que la meta presentaba una línea base el 50%, lo que nos indica que el nivel de cumplimiento de la gestionado entre el periodo 2012-2015 fue de 48,74%.

E2L3I2 tuvo un nivel de cumplimiento del 100% de la meta. Este indicador tenía como objetivo garantizar el mantenimiento sistema de seguimiento y vigilancia de video, de la ciudad. El indicador E2L3I3 tuvo un cumplimiento de metas optimo con 85,74%, este buscaba recuperar y adecuar estaciones de policía para el mejoramiento de la operación del plan cuadrante.

La línea de acción 3 tuvo una valoración satisfactoria del 96%, lo cual nos indica que esta línea responde a la articulación de los objetivos estratégicos con los objetivos específicos. Esta línea tiene una función vital de prestar apoyo a los requerimientos del logísticos del plan cuadrante en la ciudad de Cali. Lo cual significa un aporte a la reducción de la violencia y el crimen en general.

El indicador E2L3I1 tenía como meta una reacción del 100% frente al delito, para lograr esto se dispuso apoyo económico para organismos de seguridad, Policía, BAPOM, CTI, Fiscalía y Medicina Legal. Dicho apoyo tenía como objetivo principal ayudar a estos organismos en materia de movilidad, investigación y desarrollo de operativos.

El indicador E2L3I2 tenía como meta garantizar el 100% mantenimiento del sistema de vigilancia por video, meta que se cumplió, por ello la valoración del indicador es satisfactoria,

esta corresponde a 40%. Este sostenimiento se llevó a partir del uso de recursos propios del municipio. Este indicador es vital para el funcionamiento de los cuadrantes, en función de la reacción al delito.

El indicador E2L3I3 tuvo un cumplimiento satisfactorio, la valoración del indicador corresponde a un 17%, este se encuentra dentro del cumplimiento esperado. Según la Alcaldía de Santiago de Cali se apoyó el mejoramiento de la infraestructura policial a las estaciones de policía de los Mangos, Alameda y Subestaciones de la Elvira y Pichindé.

La valoración de la línea de acción 3 fue alta debido al rendimiento de los tres indicadores, sumado a la pertinencia de los indicadores para afrontar los objetivos estratégicos del PISCC 2012-2015.

#### ***2.2.2.4- Apoyo logístico y de movilidad al BAPOM y EMAVI para contrarrestar los GAML en la ciudad***

Para la línea de acción 4 del eje de prevención social encontramos que esta no tiene seguimiento ni control alguno por parte del al ASC o algún otro ente. La razón de no presentar seguimiento es que pertenece a parte de la meta de un indicador del plan de desarrollo. Mas sin embargo sabemos que la administración municipal presento recursos económicos para favorecer el apoyo logístico y de la movilidad a BAPOM y EMAVI.

El indicador E2L3I1 ya recoge el indicador de esta línea de acción, lo que nos muestra que las metas del plan no fueron diseñadas o adoptadas de forma consiente a las necesidades reales en materia de seguridad. Lo único que se pretendía al parecer era llenar una oferta institucional sin importar su operatividad.

#### *Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 4, eje de control y presencia policial*

Tabla 10  
Tablero de control Institucional E2L4

Evaluación de resultados		Tablero de control institucional ASC			PICSC 2012-2015		TCE2L4	
Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 4, eje de control y presencia policial								
Código	Línea de acción e Indicador	Rangos de Alerta (VF)			Ponderación		Cumplimiento	
		V>	A><	R<	P	VF	NC	NCA
E2L4	Línea de acción 4: Apoyo logístico y de movilidad al BAPOM y EMAVI para contrarrestar los GAML en la ciudad	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	100,00%		
E2L4I1	Numero de organismos de seguridad apoyados con equipos para la movilidad y logística	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	100,00%	100%	100%

Notas: Rangos de Alerta: Verde<= 80+ %, Amarillo <>= Entre 60% y 79%, Rojo >= 59-

P= Ponderación, V= verde, A= amarillo, R= rojo, V= valor final, NC= nivel de cumplimiento, NCA= nivel de cumplimiento ajustado.

Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración de tablas y cálculos propios.

Según la administración municipal en el último informe de gestión municipal del periodo de gobierno de Rodrigo Guerrero se apoyó a la movilidad de BAPOM con \$2.120 millones y

EMAVI: \$347 millones(Alcaldía de Santiago de Cali, 2016, pág.505). Con estos dos apoyos se cumplen el 100% de las metas del indicador. El cual no ameritaba una línea de acción ya que podía ser incluido en la anterior línea acción que se encargaba de los mismos aspectos.

Al existir un indicador, valorado a partir del número de organismos que se apoya, sin importar la calidad del apoyo, la valoración pierde sentido. En este caso el único indicador de la meta presentaba un cumplimiento del 100% por tanto es satisfactoria de acuerdo con la metodología adoptada, sin importar que no tenga un aporte real a los objetivos estratégicos.

La meta del único indicador de la línea es tiene un 100% bajo este criterio, la ponderación disponible es 1 por tanto la valoración será satisfactoria. Sin importar que la meta no tenga un aporte real a los objetivos estratégicos.

En términos operativos esta meta no es valorable, el indicador está mal diseñado para presentarse solo como sustento de una línea de acción, ya que no es representativo. Si es por los datos obtenidos a partir de la aplicación del instrumento diremos que su cumplimiento es satisfactorio. Pero si analizamos los aspectos anteriormente mencionados, sabremos que no hay forma objetiva de valorar el indicador y la línea de acción.

#### ***2.2.2.5- Líneas de acción 5 y 6***

Estas dos líneas de acción cuentan con la particularidad de no tener información sobre su ejecución, ningún organismo es responsable de estas, por lo cual nadie generó un informe sobre su implementación en relación con los indicadores planteados en el PICSC, en el eje de control y presencia policial en los indicadores de las líneas de acción 5 y 6. Que además cuentan con un indicador por línea.

La línea 5 buscaba apoyar la creación de grupos especializados de policía judicial para la investigación, la línea 6 buscaba apoyar la adecuación de la fiscalía y palacio de justicia que promueva el acceso a la justicia. La información de estas líneas no se encuentra disponible, por tanto, lo único posible es evaluar y valorar sobre 0%.

#### ***1- Apoyar la creación de grupos especializados de policía judicial para la investigación***

*Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 5, eje de control y presencia policial*

Tabla 11  
Tablero de control Institucional E2L5

Evaluación de resultados	Tablero de control institucional ASC	PICSC 2012-2015	TCE2L5
--------------------------	--------------------------------------	-----------------	--------

Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 5, eje de control y presencia policial								
Código	Indicador	Rangos de Alerta (VF)			Ponderación		Cumplimiento	
		V>	A><	R<	P	VF	NC	NCA
E2L5	Línea de acción 5: Apoyar la creación de grupos especializados de Policía Judicial para la investigación	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	0,00%		
E2L5I1	Nro. de grupos especializados	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	0,00%	0,00%	0,00%

Notas: Rangos de Alerta: Verde <= 80+ %, Amarillo <>= Entre 60% y 79%, Rojo >= 59-  
P= Ponderación, V= verde, A= amarillo, R= rojo, V= valor final, NC= nivel de cumplimiento, NCA= nivel de cumplimiento ajustado.

Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración de tablas y cálculos propios.

## 2- Apoyar la adecuación de la fiscalía y palacio de justicia que promueva el acceso a la justicia

Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 6, eje de control y presencia policial

Tabla 12

Tablero de control Institucional E2L6

Evaluación de resultados	Tablero de control institucional ASC	PICSC 2012-2015		TCE2L6				
Matriz de evaluación de metas e indicadores, línea de acción 6, eje de control y presencia policial								
Código	Indicador	Rangos de Alerta (VF)			Ponderación		Cumplimiento	
		V>	A><	R<	P	VF	NC	NCA
E2L6	Línea de acción 6: Apoyar la adecuación de la Fiscalía y Palacio de Justicia que promueva el acceso a la justicia	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	0,00%		
E2L6I1	Nro. de entidades apoyadas	80,00%	79,00% - 60,00%	59,00%	1,00	0,00%	0,00%	0,00%

Notas: Rangos de Alerta: Verde <= 80+ %, Amarillo <>= Entre 60% y 79%, Rojo >= 59-  
P= Ponderación, V= verde, A= amarillo, R= rojo, V= valor final, NC= nivel de cumplimiento, NCA= nivel de cumplimiento ajustado.

Datos: Alcaldía de Santiago de Cali, elaboración de tablas y cálculos propios.

### 2.2.3- Conclusión eje de control y presencia policial

El eje de control y presencia policial cuenta con información sobre el desarrollo y cumplimiento de metas e indicadores hasta la línea de acción 4, resaltando que estos indicadores pertenecen al plan de desarrollo municipal 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali. Lo que nos lleva a inferir una de las conclusiones a la que llegamos con el eje de prevención social, las metas e indicadores presentes en el eje de control y presencia policial se hubiesen llevado a cabo independientemente o no de la existencia PICSC 2012-2015.

Otro aspecto por tratar es la improvisación al formular las metas e indicadores que conforman las líneas de acción en especial las 4, 5 y 6. Donde a partir de un indicador se conforma la articulación de una línea de acción con los objetivos estratégicos, sumado a que dicho indicador está mal formulado y no puede dar una lectura adecuada del proceso. Por lo que dicha articulación termina siendo negativa.

Las líneas de acción 1, 2 y 3, por el contrario, muestran una articulación de las metas e indicadores con los objetivos estratégicos, así como un grado de sinergia montado alrededor de la implementación del plan cuadrante en la ciudad de Santiago de Cali. El incremento de los

cuadrantes implica cuestiones operativas, como la puesta en marcha de CCTV que apoyen y mejoren la respuesta de la policía frente al delito. además, para esto la policía tiene que tener más personal disponible que opere en eso 131 cuadrantes incrementados, por lo que el incremento de 1000 hombres es una medida acorde al proceso.

#### 2.4- Tabla comparativo de nivel de cumplimiento y valoración.

Tabla 13  
Relación cumplimiento-valoración PICSC 2012-2015

Líneas de acción e indicadores	Media NCA (%)	Media VF (%)	Variación	Relación (M-VF y M- NCA)
Prevención social	76,36	76,37	0,01	Estable
Líneas de acción 1: Reducir la deserción escolar y promover el adecuado uso del tiempo libre en NNJA	79,48	81,13	1,65	Estable
Línea de acción 2: Prevenir el Consumo de SPA en NNJA	52,78	56,33	2,45	Variable >
Línea de acción 3: Prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual	87,95	91,15	3,2	Variable >
Línea de acción 4: Intervenir a NNJA en situación de riesgo con programas de reintegración social y económica	66,87	76,88	10,01	Variable >
Control y presencia policial	66,00	66,00	0	Estable
Línea de acción 1: Aumentar la capacidad de CCTV en sitios clave de la ciudad	100,00	100,00	0	Estable
Línea de acción 2: Fortalecer Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes	100,00	100,00	0	Estable
Línea de acción 3: Abastecer, dotar, y mantener la infraestructura policial	94,82	96,00	1,18	Estable
Línea de acción 4: Apoyo logístico y de movilidad al BAPOM y EMAVI para contrarrestar los GAML en la ciudad	100,00	100,00	0	Estable
Línea de acción 5: Apoyar la creación de grupos especializados de Policía Judicial para la investigación	0,00%	0,00%	0	Estable
Línea de acción 6: Apoyar la adecuación de la Fiscalía y Palacio de Justicia que promueva el acceso a la justicia	0,00%	0,00%	0	Estable
PISCC 2012-2015	71,18%	71,18	0	Estable
Nota: NCA= nivel de cumplimiento ajustado, VF= valoración final, M= media. Variable>= valoración positiva frente al cumplimiento (+2) Variable<= Valoración negativa frente al cumplimiento (-0,1) Estable= Valoración estable frente al cumplimiento				

Elaboración propia.

La relación cumplimiento valoración, busca establecer las variaciones presentes en entre MNCA y MVF para identificar que tan eficaces y efectivas fueron las metas, esto se logra gracias a que se manejan dos variables: primera nivel de cumplimiento que nos denota eficacia y la segunda valoración que nos denota efectividad.

La relación tiene tres indicadores Variable>, Variable< y Estable, cada uno de estos indica tres situaciones posibles dentro del cálculo. Variable> indica una valoración mayor que el nivel de cumplimiento a partir de +2, lo cual nos expresa que las medidas tomadas fueron acordes al objeto de intervención. Variable< indica una valoración menor al nivel de cumplimiento a partir de -0,1, lo cual nos expresa que las medidas tomadas no fueron acordes al objeto de intervención.

Estable nos indica que las medidas tomadas son acordes al objeto de intervención y se ajusta a los resultados esperados en función cumplimiento-valoración. Hay que aclarar que este instrumento funciona en mayor medida a la hora de abordar el análisis individual de las líneas de acción. Además, es de suma importancia prestar atención a los porcentajes de valoración y nivel de cumplimiento debido a que en algunos casos el valor de estos fue 0, por lo que son estables debido a que la variación es de 0, pero estos denotan incumplimiento.

Por último, este instrumento tiene el objetivo de brindar un resumen que nos permite ver tendencias de cumplimiento y valoración del capítulo. Por lo que es indispensable tener conocimiento de la información suministrada en el capítulo para entender los resultados del instrumento.

---

## Capítulo 3: efectos de la implementación de la política de seguridad ciudadana en la ciudad de Santiago de Cali.

### Introducción

En este capítulo explica los resultados de la evaluación, mediante la relación de los direccionamientos estratégicos con la valoración de indicadores definida en el tablero de control institucional. A partir de estos dos elementos de análisis, surge el este apartado que aborda la interpretación de la evaluación de resultados de PISCC con el fin de describir el proceso.

El desarrollo de este capítulo es importante en la medida que interpreta la información evaluada acorde a lo que implica un informe de evaluación de resultados, además es pertinente en el sentido que aborda un proceso necesario para determinar unos resultados institucionales propios del poder público.

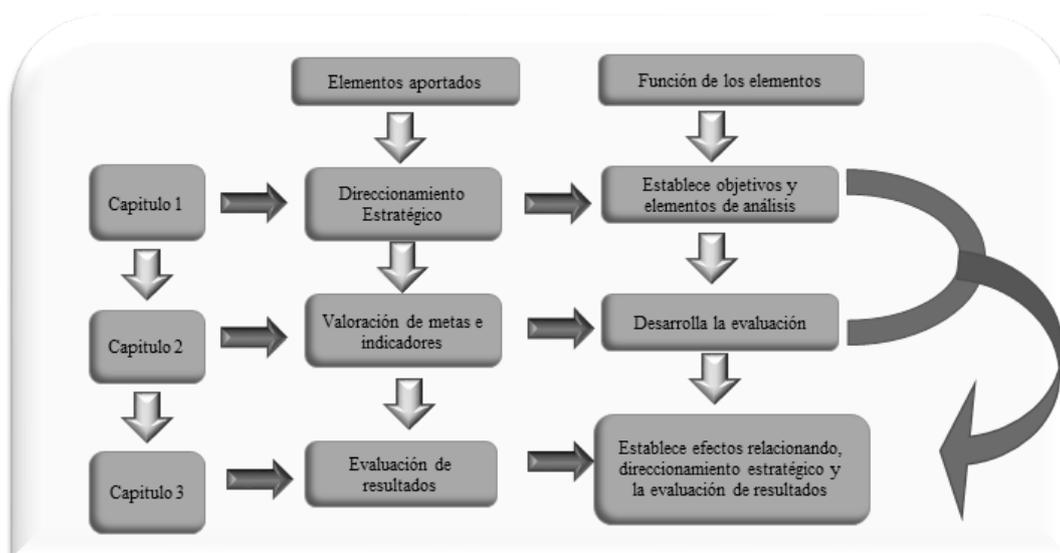


Ilustración 3 Estructura de evaluación de PICSC 2012-2015  
Elaboración propia.

La ilustración 3 nos permite establecer la relación entre los capítulos, definiendo los elementos aportados y la función de estos, lo cual es importante identificar para entender la estructura del informe. El primer capítulo aporta los siguientes elementos: contexto, marco normativo y direccionamiento estratégico, el segundo capítulo aporta la valoración de metas e indicadores, a partir de esto se desarrolla el tercer capítulo, el cual tiene como objetivo establecer los resultados.

En el capítulo se abordará un breve análisis de la evaluación de resultados, en el cual se hará énfasis se los problemas y limitaciones detectados, esto con el fin de brindar un contexto general sobre el cual operan los resultados, recomendaciones y conclusiones del texto.

Segundo se establecerán los resultados de la implementación de la política a partir del direccionamiento estratégico definidos en el primer capítulo, lo cual es importante en la medida que nos permite evaluar el criterio institucional planteado por la Alcaldía de Santiago de Cali en el PICSC 2012-2015.

Tercero se estableció la participación institucional con la finalidad de abordar el clima institucional y definir como opero en PICSC. Cuarto se generarán una serie de recomendaciones tanto técnica como generales. Con el fin de orientar a ASC en los cuellos de botella y fallos presentes en la política de seguridad.

Por cuarto y último, se definen las conclusiones que tienen como objetivo brindar una lectura general de los resultados encontrados en el PICSC 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali, lo que es importante en la medida que brinda un análisis al lector de los resultados encontrados.

### **3.1- Aspectos de la evaluación del PICSC 2012-2015**

La política de seguridad ciudadana de la ciudad de Santiago de Cali se desarrolla a partir de dos factores, punitivo y preventivo, estos se encuentran presentes dentro de los ejes reflejando el carácter de las acciones. Es importante resaltar que los factores pueden predominar en los ejes, pero no son exclusivos, debido a que los ejes pueden implementar acciones en dos sentidos.

El primer factor por tratar es el punitivo, este se encuentra presente en el eje de control y presencia policial, se centra en la persecución y castigo del delito, el desarrollo de sus condiciones se encuentra presente en todas las líneas de acción, independientemente de su cumplimiento o no. Cabe aclarar que en el eje de control no se puede observar claramente acciones encaminadas a prevenir el origen de la violencia.

El segundo factor por tratar es el preventivo, este se encuentra en el eje de prevención social, su objetivo es abordar y prevenir el origen de la violencia. El desarrollo de sus presupuestos se encuentra implementados a lo largo de las líneas de acción e indicadores del eje, buscando promover la convivencia ciudadana vinculando a acciones principalmente enfocadas en fomentar la cultura, la educación y el deporte. En este caso podemos observar el factor punitivo en algunas acciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta como los factores incidieron en las líneas de acción del PICSC 2012-2015, es importante dar un sentido al resultado de la evaluación, partiendo de los problemas y limitaciones detectadas, debido a que este informe tiene el objetivo de brindar información que pueda ser usada de forma reflexiva a la hora de tomar decisiones.

---

### **Problemas y limitaciones detectados**

Primero el PICSC fue adoptado por la administración municipal a partir de directrices del Gobierno Nacional, llevando a que la formulación del plan manifestara determinadas problemáticas de seguridad ya conocidas. Esto debido a que el plan se formuló tres meses después de la creación del plan de desarrollo municipal, lo que implica una redundancia en la formulación de la política de seguridad.

Esta afirmación se sustenta en el hecho de que el 98% de las metas e indicadores de PICSC corresponden al plan de desarrollo municipal. Esta situación ocasionó que las dependencias de ASC e instituciones vinculadas a la implementación de la política de seguridad, no llevaran control y seguimiento de las acciones, debido a que ese mismo seguimiento era llevado de forma global en el plan de desarrollo municipal. El hecho de que no se le prestara atención al plan no implica que no se cumpla, implica que no se generaron reportes de seguimiento específicos de la política de seguridad de Cali. Cabe aclarar que el 2% de los indicadores restantes fueron aparentemente diseñados para PICSC, cabe resaltar que hacen parte de los indicadores que no se cumplieron.

Este fenómeno ocurrió por causa de las directrices del Gobierno Nacional que en sus guías estableció una serie de procedimientos para elaborar la oferta institucional. Estos se trataban básicamente de establecer un inventario de oferta institucional tanto a nivel nacional como a nivel local, con el fin de ver que metas y productos ya planteados podían ser utilizados en el PICSC (Ministerio del Interior & DNP, 2013, págs. 41-42).

En ordenar utilizar las metas y productos ya existentes para la elaboración del PICSC, radico el mayor problema de las directrices del Gobierno Nacional, esto debido a que dio vía libre a Alcaldía de Santiago de Cali, para llenar la oferta de la política de seguridad ciudadana con la oferta del plan de desarrollo. lo que en conclusión implica que en el PICSC 2012-2015 no formulo nuevos indicadores, acordes a las problemáticas sociales de la ciudad.

La segunda problemática encontrada es un efecto subsidiario del primer problema mencionado, no existen informes sobre la implementación o seguimiento de la política, mucho menos informes de rendición de cuentas, como lo hemos mencionado anteriormente esta política es un reconocimiento simbólico a las problemáticas sociales de violencia e intolerancia de la ciudad. La información que se encuentra disponible aparece en los informes de gestión de Alcaldía y algunos documentos suministrados por el Consejo Municipal de Cali todo en función del plan de desarrollo. Lo anterior es un claro indicador de que se necesita establecer

---

un ente de control u oficina que se encargue de seguir el cumplimiento de la política de seguridad ciudadana.

Referente a la adopción de los indicadores del Plan de Desarrollo Municipal en el PICSC, muestra una clara necesidad de incluir la política como un proyecto dentro del Plan de Desarrollo, los motivos son que el 98% de las metas de los ejes seleccionados como muestras corresponden al Plan de desarrollo Municipal. Y si sumamos que el 2% faltante corresponde a instituciones como la policía que están a cargo del primer mandatario municipal. Lo más lógico sería centralizar la información y generar el respectivo informe como lo venían haciendo. En lugar de tener una política aislada sin ningún tipo de informe de seguimiento y que no brinda mayor utilidad.

Estas limitaciones fueron producto de un proceso que inicio Cali, esta política fue la primera de su tipo en la ciudad, pero también fue la primera de su tipo en el país. Naturalmente esta política significaba un ensayo de prueba y error, de la propuesta nacional lanzada el año anterior a la formulación e implementación. Lo anterior no exime de responsabilidad a la administración municipal, solo busca ubicar el contexto bajo el cual se formuló y se implementó la política.

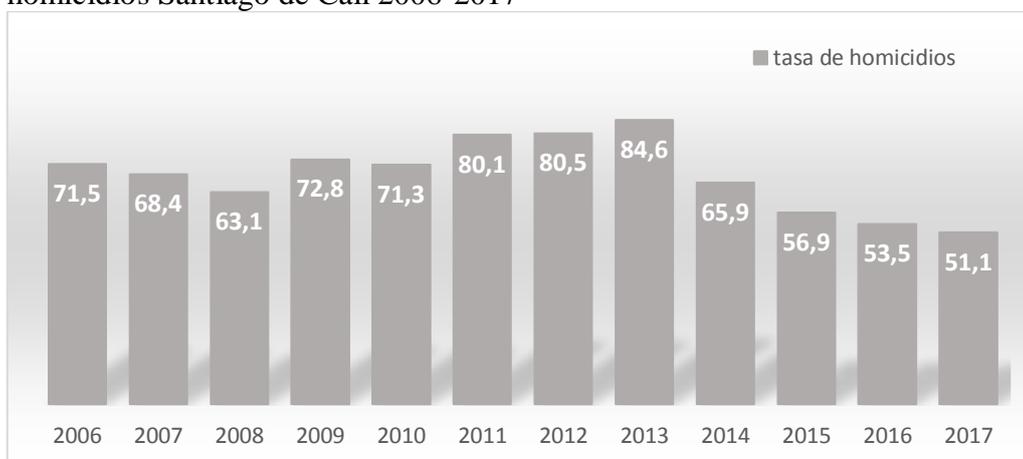
### **3.2-Resultados de la implementación de la política**

Este apartado corresponde a los resultados logrados en el marco de la implementación de la política, lo que implica establecer los logros de los objetivos estratégicos definidos por la administración municipal, cabe aclarar que en la evaluación de resultados dichos efectos logrados en el marco de la implementación de la política pueden ser atribuibles o no, debido a que se reconoce que una política pública de seguridad, no es la única variable que puede incidir sobre la problemática social en materia de seguridad ciudadana de la ciudad. Además, se quiere dejar en claro que este apartado no corresponde a un estudio de criminalidad.

Para el desarrollo de estos resultados se definirán en base a los objetivos planteados por la Alcaldía de Santiago de Cali: primero reducir al 2015 la tasa de Homicidios de 81 por cada 100.000 hb a 60 por cada 100.000 hb, segundo reducir al 2015 los hurtos a personas, residencias, comercio, vehículos y motos en un 20% y tercero reducir al 2015 los indicadores de violencia familiar en un 20%.

---

Gráfica 6  
Tasa de homicidios Santiago de Cali 2006-2017



Datos IGARAPÉ, elaboración propia.

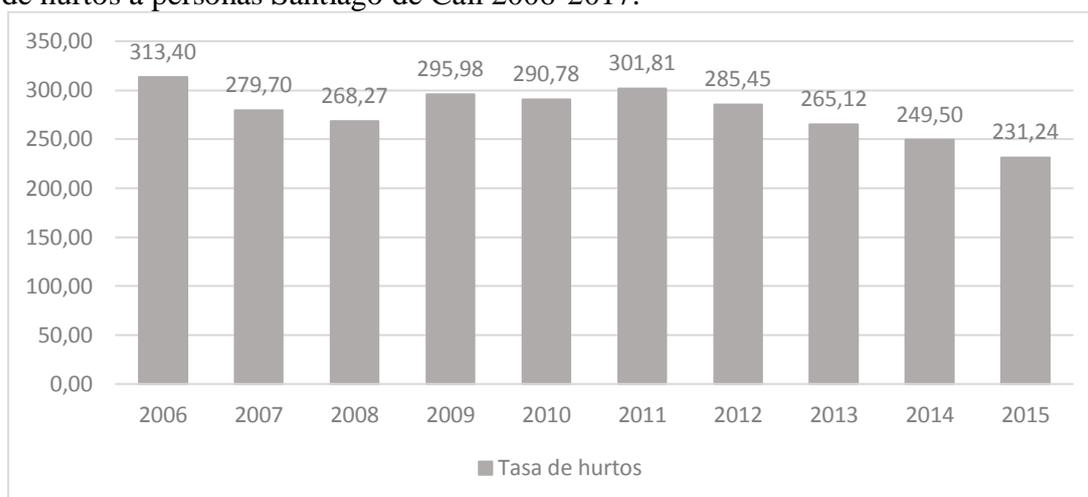
La Alcaldía de Santiago de Cali tenía como meta priorizada reducir al año 2015 la tasa de homicidios de 81 por cada 100 mil habitantes a 60 por cada 100 mil habitantes. Para el año 2015 la tasa de homicidios es de 56,9 véase gráfica 7, lo que significó una reducción de la tasa de homicidios, mayor a la planeada, lo que manifiesta un desempeño satisfactorio de las metas e indicadores propuestos para intervenir esta problemática.

En relación a este indicador se puede plantear una hipótesis, la reducción de la tasa de homicidios está relacionada a los pactos internos generados entre los grupos criminales que se dividen la ciudad. La división del espacio donde estos grupos llevan a cabo su accionar delictivo ha disminuido en cierta forma las confrontaciones entre estos por tanto incide directamente en la disminución del indicador. En cuanto a los grupos que controlaron la ciudad para el periodo son 2012-2015 son los Urabeños y los Rastrojos<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Es importante resaltar que para el año 2011, muchos de los indicadores recogidos para la ciudad de Santiago de Cali estaban relacionados con el municipio de Palmira, por lo que las tasas de homicidios para el año 2011 y años atrás pudo ser mayor.

Gráfica 7

Tasa de hurtos a personas Santiago de Cali 2006-2017.



Datos Alcaldía de Cali y DANE, elaboración propia.

Para el año 2011 la tasa de hurtos a personas era de 301,81 por cada 100 mil habitantes, la ASC planteo reducir un 20% esta tasa. Para el año 2015 la tasa de hurtos a personas fue de 234,24 véase, gráfica 8. Esto implicó una reducción del 26% de la tasa, lo que definió un cumplimiento satisfactorio del objetivo del PISCC.

Estas disminuciones de las tasas de homicidios y de hurtos, tiene mucho que ver con la implementación del plan cuadrante y todo lo que implica el funcionamiento de este. El incremento de cuadrantes y de pie de fuerza policial, así como el fortalecimiento de los CCTV. Generaron mayor control por parte de las autoridades en la ciudad, lo cual contribuyó a la disminución del delito en general

Lo que se logró con la implementación del eje de control y presencia policial en especial con sus tres primeras líneas de acción, fue el aporte a los dos primeros objetivos específicos del PICSC 2012-2015. En este caso el aumento del pie de fuerza policial desencadenó una reducción de las tasas de homicidios y de la tasa de hurtos.

Con respecto al objetivo estratégico tres que buscaba reducir la tasa de violencia intrafamiliar en un 20%, podemos decir que, es un objetivo difícil de abordar en el sentido que la problemática que busca afrontar este, se desarrolla dentro de las viviendas, lo que implica un desarrollo de la problemática en el ámbito privado. Para el año 2014 según la Secretaría de Salud de la ASC, establecía que: el 77% de los casos de violencia ocurren en la vivienda (Secretaría de Salud., 2014).

Estos son los casos que denuncian, son de los que hay información. Pese que se ha venido presentando una tendencia mayor a denunciar los casos de violencia, en especial los de violencia intrafamiliar, falta mucho para que en realidad podamos tener una cifra real sobre la

magnitud del problema. Mientras tanto es necesario establecer el resultado del objetivo estratégico a partir de la información existente.

Para el año 2012 la tasa de violencia intrafamiliar de la ciudad de Cali era de 156,36 por cada 100 mil habitantes, en el caso de violencia intrafamiliar contra hombres era de 70,36 y en el caso de las mujeres la tasa era de 235,17. Para el año 2015 la tasa de violencia intrafamiliar era de 203,93 lo que implicó un incremento del 30% con respecto a la tasa del 2012.

El incremento de las denuncias eleva la tasa de violencia en especial la ocasionada contra la mujer, lo cual es un indicador de que la información está llegando a las autoridades. Lastimosamente este no deja de ser subjetivo, para analizarlo debido a que como lo señalábamos anteriormente hay variables que inciden en el indicador desde el ámbito privado dificultando un análisis objetivo. Pero el hecho que suba la tasa quiere decir que la problemática cada día se visibiliza más.

El crecimiento de la tasa de violencia intrafamiliar puede estar relacionado a los productos del eje de prevención social y su línea de acción 3 que buscaba prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual en especial la ocasionado contra las mujeres. Debido a que dentro de esta línea se invirtieron gran cantidad de recursos que permitieron el desarrollo de varios productos, que buscaban prevenir, alertar y generar mecanismos para procesar a los causantes de violencia de sexual o intrafamiliar, así mismo se generaron mecanismo de atención para las personas víctimas de estas violencias. Puede que estas medidas influenciaron a que la población civil, en especial las mujeres denunciaran los casos.

La implementación de la política se puede resumir a partir de la percepción de seguridad que dejó está en la ciudadanía caleña, para ello haremos uso de los indicadores de la encuesta de convivencia y seguridad ciudadana del DANE y la encuesta de percepción ciudadana del portal Cali cómo vamos.

Para el año 2011 la tasa de victimización de era de 16, para el año 2015 dicha tasa bajo a 15,6 lo que implica una disminución mínima que se pudo dar gracias al aumento del pie de fuerza policial en la ciudad. Lo interesante aquí es poder ver que, a pesar de implementar la política de seguridad ciudadana por primera vez en la ciudad, la situación en materia de seguridad siguió igual.

Las razones de que la situación de seguridad se mantuviera en el mismo estado son evidentes, la política de seguridad ciudadana diseñada por el Estado fue un fracaso, debido a que no contemplaba realmente cambios que en la forma como abordar las problemáticas sociales desde el sector institucional.

---

### 3.3- Participación institucional

La participación institucional es un factor determinante por analizar al momento de evaluar políticas públicas, en especial en la evaluación de resultados donde se busca establecer efectos atribuibles o no, de la implementación de la política. La política de convivencia y seguridad ciudadana conto con la participación de diversas dependencias de la Alcaldía. Esto se debe a que, en el momento de la formulación, estos se recogieron de la oferta institucional existente en el Plan de Desarrollo.

Al escoger los productos del plan de desarrollo, la ASC buscó la forma de asociarlos respecto a la temática, ejemplo de ello: en el eje de prevención social, en la línea que buscaba prevenir el consumo de SPA en NNJA, vincularon productos existentes del plan de desarrollo que relacionados con el objetivo. La secretaría de educación tenía indicadores encaminados a promover la educación en NNJA, la secretaría de bienestar tenía productos encaminados en promover la cultura en jóvenes, la secretaría de deporte tenía productos que buscaban promover el deporte en NNJA. Por tanto, estos fueron incluidos, para cubrir la oferta institucional. Sin que hubiese un plan de articulación real en la línea de acción entre dependencias.

Esto sucedió con todas las líneas de acción, ninguna responde a una articulación de productos y dependencias, que haya sido formulada con el fin de hacer frente a la problemática. El 98% de las acciones son del plan de desarrollo. Lo que sencillamente quiere decir que ya habían sido planteadas y definidas con antelación al PICSC.

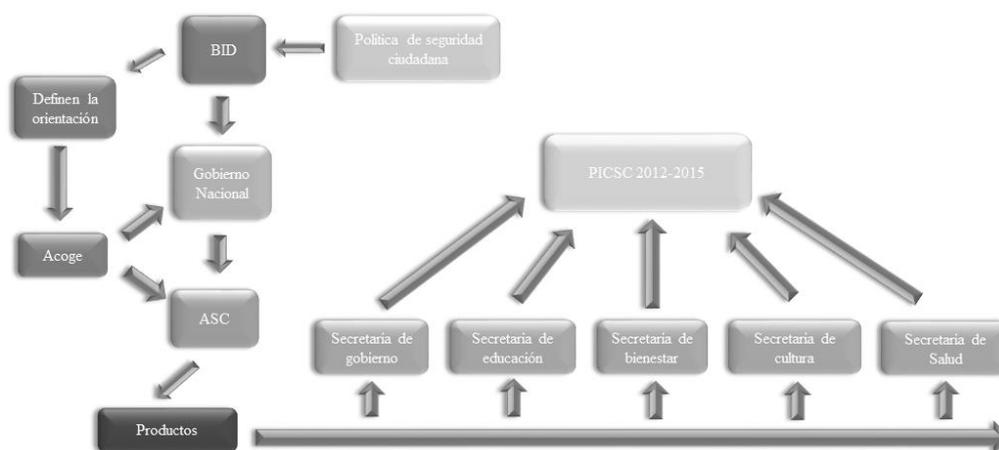


Ilustración 4  
organigrama PSC desarrollo institucional.  
Elaboración propia.

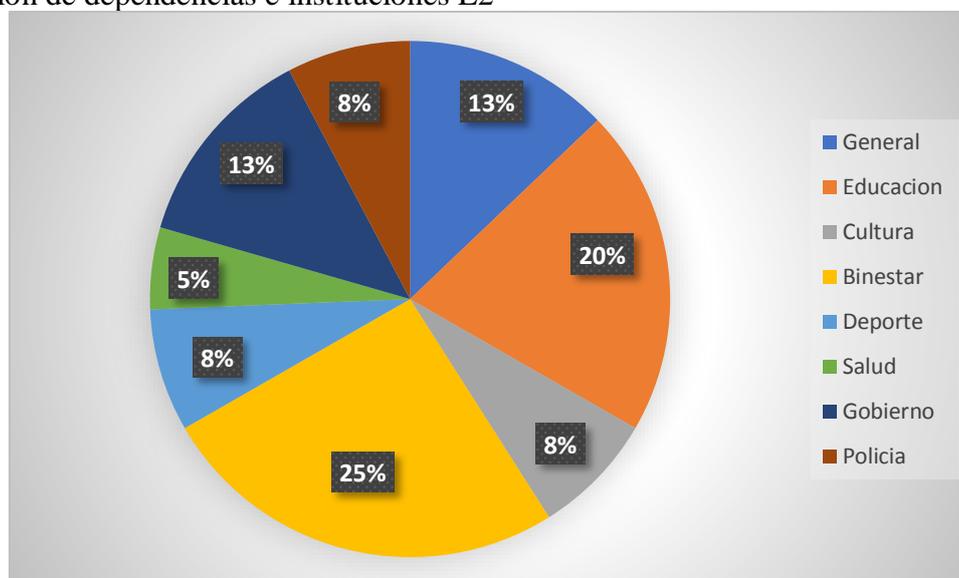
A partir de la imagen anterior podemos observar cómo se desarrolló PICSC 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali, entendiendo la estructura jerárquica organizacional a nivel de

instituciones. Como podemos observar la política respondió a unos direccionamientos del BID, lo cuales acogió el Gobierno Nacional y promovió su implementación obligatoria en cada una de sus ciudades y municipios del país.

La ASC al verse obligada a implementar dicho plan estableció los productos con los que debía de cumplir, una vez hecho esto definió los responsables de los productos y asignó tareas y responsabilidades para cada una de sus dependencias, quienes trabajaron en función del PICSC 2012-2015 sin articularse. Pero realmente bajo el seguimiento del proceso de implementación nos dimos cuenta de que siempre se trabajó en función del plan de desarrollo.

### **Participación de secretarías, instituciones y dependencias en líneas de acción del eje de prevención social.**

Gráfica 8  
Participación de dependencias e instituciones E2



Elaboración propia.

En la gráfica 9 se puede evidenciar la participación de las dependencias e instituciones en las líneas de acción del eje de prevención social del PICSC 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali. Esta es importante establecerla en la medida que nos brinda referentes de análisis para entender cómo se distribuyeron las acciones de la política. Como este eje se encargaba de buscar la prevención del delito, no es extraño que dependencias de la Alcaldía como lo son la secretaría de bienestar y la secretaría de educación, haya tenido una participación alta.

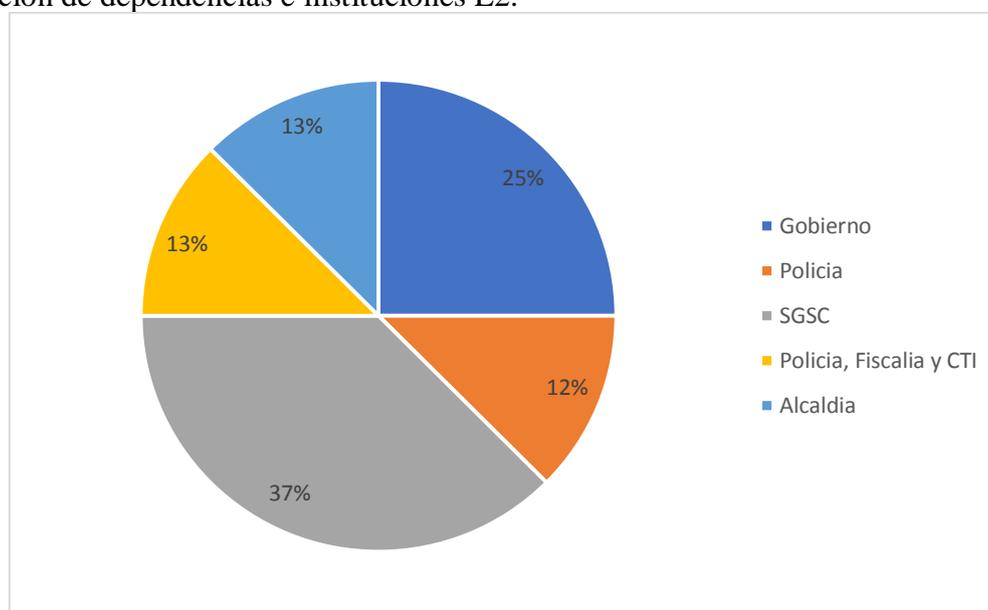
La secretaría de educación es responsable de más del 40% de los indicadores, debido a que muchos de estos tenían que ver con el tema de educación. Las secretarías de cultura y deporte cuentan con una participación del 18% respectivamente dentro de la línea de acción, estas apoyaron las jornadas extracurriculares. Luego tenemos a la secretaría general con un 17% de

participación, que se encargó de actividades encaminadas en prevenir la violencia en especial con jóvenes y adolescentes. Por último, tenemos a la secretaría de bienestar que se encargó de promover el conocimiento a través de talleres vivenciales en los TIO's.

Como resultado de analizar la participación de las diferentes dependencias de la Alcaldía de la ciudad en el eje de prevención social, es indispensable resaltar la desarticulación encontrada, sobre la cual operaron las dependencias para llevar a cabo o implementar un plan en conjunto. Muestra de ello es que la información no está centralizada.

### **Participación de secretarías, instituciones y dependencias en líneas de acción del eje de control y presencia policial.**

Gráfica 9  
Participación de dependencias e instituciones E2.



Elaboración propia

SGSC tuvo una incidencia del 37% dentro del eje de control y presencia policial, que pese a ser el mayor nivel de participación, esta dependencia de la ASC no tuvo una incidencia significativa. Esto debido al incumplimiento de las metas e indicadores de los cuales estaba a cargo. La Policía Nacional presentó una participación del 12% en los indicadores del eje, esta entidad implementó las principales estrategias del PISCC que tenían relación directa con la con el Plan Cuadrante.

La secretaría de gobierno tiene el 100% de incidencia en la línea de acción 1, debido a que el único indicador presente en la línea era responsabilidad de esta. Pero como lo señalamos en anteriormente, otras instituciones como el Ministerio del Interior y FONSECON se vincularon.

En la línea de acción 2 del eje de control y presencia policial, participaron un total de 3 actores institucionales, de los cuales dos representaba a la ASC; la secretaría de gobierno y SGCS. por otro lado, estaba la Policía quienes participaron en los dos indicadores.

Dentro de la línea de acción 3 del eje de presencia y control policial participaron dos dependencias de la Alcaldía de Santiago de Cali, la secretaría de gobierno y el SGCS perteneciente al observatorio social. La línea de acción 4 conto con la participación de la Alcaldía de Santiago de Cali y tuvo un cumplimiento del 100%.

Las líneas de acción 5 y 6 estuvieron a cargo de ASC, más sim embargo estas no tuvieron cumplimiento alguno, como se señaló anteriormente en el capítulo 2 en la evaluación de resultados. En conclusión, la articulación institucional presente en el eje de control y presencia policial no tuvo incidencia en el cumplimiento de las metas e indicadores, ya que cada dependencia trabajo por su lado.

### **3.4-Recomendaciones**

PICSC 2012-2015 presento varios errores que afectaron la implementación de la política, estos pueden clasificarse en dos tipos errores generales y errores técnicos. Los primeros pueden solucionarse mediante medidas interpretativas que pueden mejorar cuellos de botella en la política pública a partir de una serie de recomendaciones a implementar, dichas recomendaciones se plantean en relación con dos escenarios posibles, si acoge o no las medidas.

Las recomendaciones técnicas desarrollan un análisis en relación con la formulación de política pública, enfatizando en la relación de la coherencia de los indicadores con las medidas estatales. Para ello se aborda un análisis que discute el ser y el deber ser de los objetivos e indicadores, a partir de la aplicación de metodologías establecidas por el BID y DNP.

Es importante hacer las recomendaciones en la medida que estas implican un ejercicio reflexivo, y no una simple lectura de resultados. Lo cual es vital para tomar decisiones, identificando de forma clara los distintos escenarios de la política, respondiendo al enfoque y pertenencia disciplinar de la ciencia política con relación al ser y al deber ser.

#### **3.4.1- Recomendaciones generales**

Las recomendaciones buscan proponer mejoras los aspectos en los que la ASC fallo a lo largo del diseño e implementación de la política de seguridad ciudadana, para ello en el cuadro 6 se ha dispuesto tres recomendaciones con la razón que justifica su adopción, además se establecen dos escenarios donde existe la posibilidad de la adopción y no adopción de las

---

recomendaciones, donde se explica lo que sucederá dado el caso de ASC acate o no las recomendaciones.

Dichas recomendaciones buscan mejorar procesos para evitar cuellos de botella, en especial en una política que se esta ha venido implementando de manera periódica en los periodos de gobiernos locales que acogen los direccionamientos del gobierno nacional impartidos a través del PNSCC (2011).

Cuadro 5  
*Recomendaciones PICSC*

Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PICSC)			Efectos recomendaciones	
#	Recomendaciones	Razón	Problema de la no adopción	Beneficio de la adopción
1	El PICSC debe pasar a ser un proyecto dentro del plan de desarrollo	No hay una articulación institucional en función del PICSC	-Desarticulación institucional	-Articulación de proyecto de seguridad a nivel institucional
2	Se tiene que adoptar un mecanismo de evaluación, como el implementado en el presente informe para determinar de forma adecuada los resultados de la implantación de la política, valorando las acciones implementadas.	No existen informe de seguimiento o de rendición de cuentas, en los indicadores en el plan de desarrollo no eran evaluados de manera adecuada	-No se determinan efectos de la política en función a la implementación	- Determinar el valor de la política en función de la efectividad y eficacia
3	creación de un observatorio de la "política" de seguridad y convivencia ciudadana.	Debido a la participación de ASC en PISCC, sería lo más adecuado para establecer efectos y dar seguimiento a la violencia y convivencia de la ciudad	-No existe seguimiento de los efectos de las problemáticas tratadas por la política	-Se establecerán efectos de la política sobre temas intervenidos
Nota: La adopción de estas recomendaciones es importante a la hora de formular una política de seguridad ciudadana, bajo una clara falla de temas como oferta institucional y articulación institucional.				

Elaboración propia.

Estas recomendaciones abordan las principales problemáticas encontradas en el PICSC 2012-2015 después de su implementación. Primero, si bien en la ciudad de Cali se encuentran observatorios de violencia y seguridad ciudadana, tanto de la Universidad del Valle o la Cámara de Comercio de Cali no hay un observatorio de la política pública de seguridad ciudadana<sup>35</sup>.

Esto implica que no podemos establecer un seguimiento externo detallado de la implementación de la política y solo nos queda recurrir al uso de información secundaria suministrada por la administración municipal. Que muchas veces presenta vacíos de

<sup>35</sup> Cali como vamos

información o sencillamente no justifica la información brindada, limitando nuestro análisis a lo que podamos encontrar.

Segundo, adoptar un mecanismo de evaluación de la política de seguridad ciudadana es un elemento importante para establecer resultados de la implementación y así poder tomar decisiones. En el caso de la implementación por parte de PICSC por parte de ASC no tuvo un mecanismo de evaluación, solo se limitaron a llevar procesos de control interno. Entre otras cosas no hay informes sobre rendición de cuentas de política en la contraloría, esto no implica que no exista con relación a los indicadores.

La existencia de dichos informes se encuentra relacionados directamente a los informes de gestión del plan de desarrollo municipal 2012-2015. Pero a pesar de contar con dicha información a partir del plan, no hay una relación que explique el funcionamiento del PICSC. Por lo que sencillamente el PICSC, no cuenta con un informe que articulé y evalué en función de sus objetivos. Por lo que la administración municipal no tendría la información suficiente para tomar decisiones.

Este punto fue recurrente en otras ciudades del país, como Medellín, Bucaramanga, Cartagena y Pereira, donde establecieron la oferta institucional a partir de productos ya existentes lo que implicó una desarticulación institucional frente a las políticas de seguridad. Independientemente de su efectividad o no.

Tercero, frente a la recomendación que el PICSC sea un proyecto que haga parte del plan de desarrollo municipal, se justifica en el hecho de la adopción de los indicadores del plan al PICSC. Esto sería lo más adecuado para que los organismos encargados de la política, tanto en el seguimiento como en la implementación. Tuvieran que preocuparse por generar un informe en función del proyecto del plan y no lo tomen como algo aislado que puede esperar o que no necesita informe.

### **3.4.2- Recomendaciones técnicas**

A la hora de formular indicadores y líneas de acción la ASC fallo en muchos aspectos, bien sea porque adoptaron metas e indicadores del plan de desarrollo o porque simplemente no las pudieron formular de forma adecuada. Para ver estos errores se abordará solo unos casos representativos como ejemplo, en dos niveles, el primero corresponde a la coherencia del indicador con la línea de acción y segundo corresponde a la formulación del indicador.

El hecho de que se escojan estos niveles corresponde a que son en estos donde la ASC presento fallos, aunque de por sí esta es la parte donde los entes administrativos territoriales

---

deben de trabajar, ya que los ejes y líneas de acción, así como sus objetivos son orientados por el Gobierno nacional.

Para abordar esto haremos uso de las guías metodológicas pertinentes establecidas por DNP y la guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana establecida por el Ministerio del Interior en representación directa del Gobierno Nacional.



Ilustración 5 Estructura del PICSC y correlación de objetivos  
Elaboración propia

Para entender la explicación primero tendremos que definir la estructura del PICSC<sup>36</sup>, este plan cuenta con una serie de ejes estratégicos, los cuales plantean objetivos en función al PICSC, estos ejes a su vez cuentan con líneas de acción que plantean objetivos en función de los ejes estratégicos, estas líneas cuentan con una serie de indicadores en función de las líneas de acción.

Al momento de formular indicadores el DNP establece que estos deben ser elaborados dentro de un contexto y a su vez deben responder a los objetivos (DNP, 2010, pág.6). Estos tienen que ser parte de la problemática a tratar, tienen que tener una relación directa con el objeto de intervención, el sentido de que deban que responder a los objetivos es necesario en la medida que estos tienen que articularse realmente con las problemáticas.

Primero para establecer si son adecuado o no, los indicadores implementados por ASC en el PICSC 2012-2015, tenemos que establecer la coherencia de los objetivos, pese a que no haya

<sup>36</sup> Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana

mayor problema, es impórtate dejar en claro este punto. Según, DNP los objetivos tienen que tener unas características que les permita ser operativos, dichas características son: específico, medible, realizable, realista y limitado en el tiempo.

Cuadro 6

Estructura del Objetivo en base a la metodología SMART

Característica	Definición
Específico	Que sea claro sobre qué, Dónde, cuándo y cómo va a cambiar la situación
Medible	Que sea posible cuantificar los fines y los beneficios
Realizable	Que sea posible de lograr a partir de la situación inicial
Realista	Que sea posible obtener el nivel de cambio obtenido en el objetivo
Limitado en el tiempo	Que establezca un periodo de tiempo en el que se debe completar cada uno de ellos

Fuente: DNP, elaboración propia.

El objetivo general del PICSC 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali era: al 2015 Cali habrá contribuido significativamente en el mejoramiento de la Seguridad y Convivencia en el país, para lograr dicho objetivo la ASC planteo tres objetivos específicos: Reducir la tasa de homicidios, Reducir el crimen en general especialmente los hurtos, Mejorar la convivencia ciudadana.

Estos objetivos específicos denotan las cualidades de SMART, primero son específicos a la hora de plantearse, segundo son cuantificables, debido a que tenemos la posibilidad de acceder a indicadores estandarizados que miden su propósito, tercero son posibles en la medida que buscan mejorar una situación social y cumplir con un deber Estatal, cuarto son realistas en el sentido que aborda una serie de problemáticas reales que implican a sus ciudadanos y quinto son limitados en el tiempo, que si bien dicho periodo no se encuentra en los objetivos específicos es deducible del general.

Es necesario aclarar que la formulación de los objetivos, cuando se estableció las metas a alcanzar por estos es poco ambiciosa, casi que se puede afirmar que ASC definió las metas a lo que esta podía lograr. Esto es una hipótesis que se plantea con relación a lo observado.

Una vez definidos los criterios con los que debe contar los objetivos pasamos a ver la coherencia del indicador. Para ello se hará uso de la tabla 15, la cual aplica el instrumento de la metodología CREMA desarrollado por el Banco Mundial, para seleccionar indicadores de acuerdo con unas características. Dichas características se miden de 1 a 5, siendo 5 el mayor puntaje que apunta a que el indicador es acorde a la característica.

Para hacer la recomendación hemos seleccionado seis indicadores del PICSC 2012-2015 de los cuales tres presentan cualidades de para no ser seleccionados y tres presentan las características para ser seleccionados.

Cuadro 7  
Metodología CREMA

Característica	Definición	Pregunta que se busca resolver
Claro	Preciso e inequívoco	¿Es el indicador suficientemente preciso para garantizar una medición objetiva?
Relevante	Apropiado al tema en cuestión	¿Es un indicador un reflejo lo más posible al objetivo?
Económico	Disponibile a un costo razonable	¿es el indicador capaz de emplear un medio practico y asequible para la obtención de datos?
Medible	Abierto a validación independiente	¿Están las variables de indicador lo suficientemente definidas para asegurar que lo que se mide hoy es lo mismo que se va a medir en cualquier tiempo posterior, sin importar quien haga la medición?
Adecuado	Ofrece una base suficiente para estimar el desempeño	¿Es el indicador suficientemente representativo del total de los resultados deseados y su comportamiento puede ser observado periódicamente?

Datos: BID, Elaboración propia.

Tabla 14  
Metodología CREMA para la selección de indicadores

Matriz de criterio de indicador											
Código	T	Indicador	Calificación de criterios					PT	CHI (%)	Seleccionado	
			C	R	E	M	A			Si	No
E1L2I1	P	Centros de escucha para desarrollar acciones de promoción de la salud mental, prevención y mitigación de los riesgos en el consumo de SPA	3	4	1	1	2	11	44		X
E2L4I1	P	Numero de organismos de seguridad apoyados con equipos para la movilidad y logística	3	1	2	3	2	11	44		X
E2L5I1	P	Nro. de grupos especializados	1	2	1	1	1	6	24		X
E1L1I17	P	Instituciones Educativas Oficiales beneficiadas con desayunos escolares	5	5	5	5	5	25	100	X	
E1L1I10	P	Jóvenes desescolarizados vinculados a contextos de violencia en procesos de nivelación educativa y digital	3	5	5	5	5	22	88	X	
E1L2I2	G	Alianzas público-privadas para la atención a NNAJ vinculados al conflicto	4	5	5	5	2	21	84	X	

Nota: La calificación va de 1 a 5, siendo 5 el puntaje total mínimo y 25 el puntaje total máximo  
T= Tipología de indicador, G= gestión, P= producto y E= Efecto  
PT= Puntaje total  
CHI= Coherencia del indicador (Esta parte fue agregada para facilitar el análisis, cabe aclarar que no hace parte de la metodología original)

Fuente: DNP, elaboración propia.

E1L2I1 presenta 11 puntos de 25 posibles, lo que nos indica que este tiene una coherencia del 44% como indicador de acuerdo con la Matriz de criterios. Esto se debe a que es medianamente claro y concreta su finalidad, este solo indicador pretende abordar, prevención, mitigación, reducción de riesgo del consumo de SPA y promoción de la salud mental. Lo cual es un problema en la medida que no es claro.

Este indicador es apropiado al objeto de intervención y se relaciona directamente a la problemática a tratar sobre la prevención del consumo de SPA. debido a la gran cantidad de acciones que abarca no es viable económicamente, porque si en realidad se piensa lograr lo que señala el indicador, se tendría que hacer un despliegue institucional que implicaría una gran cantidad de recursos.

Debido a las características del indicador, medir todos los aspectos propuestos es problemático, y más cuando proponen lograr mitigar comportamientos que solo son verificables con las personas beneficiarias (mitigar, prevenir). Por último, el indicador no es adecuado en la medida que presenta errores desde su formulación que no permite la observación contante y periódica.

El indicador E1L1I17 que busco beneficiar a instituciones educativas con desayunos escolares presento una coherencia del 100% de los criterios establecidos en la metodología CREMA. Su formulación es sencilla y solo denota una acción, lo cual lo hace claro. Es relevante debido a que garantiza la permanencia y la calidad de la educación para prevenir la deserción escolar. Este indicador emplea un medio practico y sencillo para lograr su propósito, debido a su diseño sencillo y claro permitiendo que la medición del indicador. Por último, el indicador es adecuado en la medida que refleja los resultados esperados de forma específica.

La recomendación para la ASC es procurar la adopción de un modelo o instrumento que les permita desarrollar los indicadores de forma más adecuada. Debido a que muchos de sus indicadores no presentaron coherencia. Cabe aclarar que en la evaluación de resultados nos obligó a rastrear información para poder sustentar niveles de cumplimiento, esto nos llevó a determinar que los indicadores planteados en PICSC correspondían al plan de desarrollo municipal, en donde sí presentaban mayor coherencia.

---

### 3.5- Conclusión

Partamos de que en la evaluación de resultados definimos los resultados esperados, por la administración en sus objetivos estratégicos, en este caso los dos primeros siendo medible y en cierta medida verificables y un tercero que presenta un indicador poco fiable. Para ellos necesitamos hacer seguimiento a cada uno de los indicadores<sup>37</sup>:

Lo primero a identificar en el caso del PICSC 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali es que, pese a no presentar un sistema de seguimiento, esto no tuvo influencia en su rendimiento. Ya que de por sí este tuvo un resultado satisfactorio y demostró efectividad a la hora de lograr los objetivos estratégicos planteados. Independientemente que estas metas u objetivos fueran poco ambiciosos y fácilmente logrables.

A pesar de esto, la política de seguridad ciudadana termina planteándose en un sentido simbólico, las razones son: primera, esta no tuvo seguimiento por parte de ASC en función al PICSC 2012-2015. Segunda, no se articularon las instituciones y dependencias vinculadas en la política de seguridad.

Debido a estas razones el PICSC no tuvo seguimiento, y mucho menos se trabajó. Realmente el cumplimiento de metas e indicadores se dio gracias a que estas, estaban planteadas en el plan de desarrollo municipal. Lo único que hizo esta fue reconocer una serie de problemáticas en materia de seguridad por las cuales a travesaba la ciudad.

Si bien este escenario planteado en la conclusión no es dramático debido a la efectividad positiva que tuvo la "implementación" de la política de seguridad ciudadana, es de suma importancia empezar a hacer seguimiento de forma más adecuada a este tipo de políticas. Primero estas políticas implican la inversión de un recurso público que frente al bajo seguimiento puede ser mal invertido, desviado o en peor de los casos robado.

Segundo, Colombia en general pasa por un tránsito del conflicto en poblaciones rurales a poblaciones urbanas, Situación la cual la ciudad de Santiago de Cali vive desde hace bastante tiempo. Estos tránsitos suponen retos nuevos debido a la aparición de diversos factores sociales introducidos por su incidencia del conflicto. La única forma de determinar a tiempo el efecto

---

<sup>37</sup> . En la guía para la evaluación de programas y políticas públicas de discapacidad (2013) afirman "Cuando se aborde la evaluación de una intervención que tiene incorporado un sistema de seguimiento y/o evaluación continua, una de las primeras cosas que deberá hacer el equipo de evaluación es estudiarlo con detenimiento, y comprobar en qué medida se utiliza y funciona correctamente. Sin embargo, a priori ni la mera existencia de un sistema de este tipo ni lo bien que funcione son, desde la óptica de la evaluación, virtudes o defectos de la intervención; y es que no es extraño que intervenciones sin mecanismo de seguimiento alguno hayan acabado logrando un buen desempeño en términos de su coherencia, eficacia o cualquier otro criterio de evaluación" (Pérez Bueno, 2013, pág.205)

de las medidas sobre estos nuevos fenómenos sociales es dar ese seguimiento para poder identificar cambios a tiempo.

Por último la política de seguridad de la ciudad de Santiago de Cali es el reflejo de las políticas de seguridad ciudadana que se implementan por todo el país, políticas en las cuales se llevan a cabo prácticas inadecuadas e innecesarias, siendo este último punto crítico debido a que no tienen razón de ser, la elaboración de estas políticas implica un gasto considerable no solo de dinero, sino de tiempo y capital humano que puede ser utilizado de forma más adecuadas en verdaderas problemáticas. Con esto no digo que la inseguridad en Colombia no sea una problemática, con esto solo planteo el uso innecesario de PICSC como política municipal.

### 3.6- Interpretación PICSC, Cali 2012-2015

Cuadro 8  
*Interpretación del PICSC 2012-2015*

Plan integral de convivencia y seguridad ciudadana, Santiago de Cali 2012-2015			
Variables analíticas		Limitaciones	Beneficios
Tipo de evaluación	Resultados	- No se establece efectos a largo plazo	-Análisis objetivo -Efectos a corto plazo - Relación de la política pública y sus efectos (atribuibles o no)
Modelo de gestión	Burocrática	-Bajo control de la realidad social - Limitado nivel de intervención social -Modelos desfasados	- Fácil control de las acciones - Fija conductas y procedimientos
Actores	1- Policía Nacional 2- Alcaldía de Cali 3-Gobernación del valle 4-Presidencia de la republica 5- Ciudadanos de Cali	1- Bajo nivel de coordinación con ASC 2- Copia un plan mas no adapta el modelo a las necesidades reales de la ciudad 3- Baja incidencia en el PICSC 4- Establece marcos referenciales, pero no hace un seguimiento objetivo a la adopción de estos 5- Intolerancia y violencia	1-Apoya la implementación de la PICSC 2- Adopta e implementa la PICSC 3- * 4- Separa las PSN de las PSC 5- Se vinculan activamente en las acciones y estrategias de la PCSC
Problemáticas (antecedentes)	1- Narcotráfico 2- Bandas criminales 3- Estructuras delictivas	1- Facilita la creación de Grupos y bandas criminales en las urbes, promoviendo la violencia y otros problemas sociales. 2- Control de territorios 3- Orquestan robos y otros negocios ilícitos	1- * 2- * 3- *
Objetivos (en función de las problemáticas)	1- Reducir la tasa de homicidios 2- Reducir el crimen en general, especialmente los hurtos 3- Mejorar la convivencia ciudadana	1- No se identifican claramente las causas del fenómeno 2- Dejan de lado el narcotráfico 3- Escasa coordinación entre institucional-Civil	1- Reconocimiento del homicidio como problemática social 2- Respuesta a la percepción de inseguridad 3- Acercarse a la raíz de las problemáticas sociales

*Elaboración propia.*

## Referencias

- Alcaldía de Santiago de Cali. (2016). *Informe De Gestión 2015*. Santiago de Cali. Retrieved from <http://www.cali.gov.co/planeacion/descargar.php?id=41071>
- Antonio, J., & Miralles, H. (2009). *Sobre el concepto de ciudadanía: historia y modelos*. Palma. Retrieved from <http://www.revistafactotum.com>
- Arriagada, I., & Godoy, L. (1999). *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: diagnóstico y políticas en los años noventa*. Santiago de Chile. Retrieved from <http://www.isis.cl/jspui/handle/123456789/30108>
- Cali, A. de S. de. (2012). *Plan integral de seguridad y convivencia ciudadana 2012-2015*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali. Retrieved from <http://www.cali.gov.co/descargar.php?id=33598>
- DNP. (2010). *GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE INDICADORES*. Bogotá. Retrieved from [www.dnp.gov.co](http://www.dnp.gov.co)
- Felcman, I. L. (2015). *Nuevos modelos de gestión pública: tecnologías de gestión, cultura organizacional y liderazgo después del "big bang" paradigmático*. Universidad de Buenos Aires. Retrieved from [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1256\\_FelcmanIL.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tesis/1501-1256_FelcmanIL.pdf)
- Huntington, S. (1991). *La Tercera Ola, La democratización a finales de siglo xx* (Paidós). Barcelona.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad Ministerio de Defensa Nacional República de Colombia Fortalecemos la Seguridad para dar el salto definitivo hacia la Prosperidad*. Bogotá: Ministerio de Defensa Nacional. Retrieved from [https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos\\_Home/pisped.pdf](https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Documentos_Home/pisped.pdf)
- Ministerio del Interior Alta Consejería Presidencial, para la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, & Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Guía metodológica para la elaboración, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana*. Bogotá: DNP. Retrieved from [http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS\\_DEPARTAMENTOS\\_MUNICIPIOS\\_SEGUROS/Home/Guia\\_PISCC.pdf](http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/PROGRAMAS_DEPARTAMENTOS_MUNICIPIOS_SEGUROS/Home/Guia_PISCC.pdf)
- Palacios, J. M. S. (2000). MILITARIZACIÓN, SEGURIDAD NACIONAL Y SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO. *Espiral Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 6(18). Retrieved from <http://espiral.cucsh.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1167/1061>
-

- Precidencia de la República, & Nacional, M. de D. (2003). *Política de Defensa y Seguridad Democrática*. Bogotá. Retrieved from <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/colombia.pdf>
- Ramos, J. M. (2005). Seguridad ciudadana y la seguridad nacional en México: hacia un marco conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII(194), 33–52. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119403%0Ahttp://www.redalyc.org/html/421/42119403/%0Ahttp://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42119403>
- Román Muñoz, M. J. (2013). Seguridad Ciudadana al nivel local: notas de trabajo de campo sobre la ejecución y percepción del &quot;Plan Cuadrante&quot; en Cali (Colombia). *Estudios Socio-Jurídicos*, 15, 87–113. Retrieved from <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/viewFile/2393/2119>
- Sanín Ángel, H. (1999). *Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES-SERIE MANUALES (Vol. 3). Santiago de Chile: CEPAL. Retrieved from <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:Control+de+gesti?n+y+evaluaci?n+de+resultados+en+la+gerencia+p?blica#4>
- Secretaría de Salud. (2014). *Informe epidemiológico 2014, Santiago de Cali*. Santiago de Cali. Retrieved from [www.calisaludable.gov.co](http://www.calisaludable.gov.co)
- Sinergia. (n.d.). Evaluación de Resultados Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Retrieved May 17, 2018, from <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Resultados.pdf>
-

## Anexos

### 1.1- Marco de desempeño de las intervenciones publicas

Marco de desempeño de las intervenciones publicas	
Relación	Resultado
Objetivos/ resultados	Eficacia
<b>Productos/resultados</b>	<b>Efectividad</b>
Insumos/Resultados	Costo-efectividad
Insumos/Productos	Productividad-eficiencia
Productos/resultados	Calidad
Recursos/resultados	Eficiencia

Cuadro 1 Marco de desempeño de las intervenciones públicas, fuente sinergia, elaboración propia.

### 1.2- Definiciones operativas

Conceptos	Definiciones
Nivel de cumplimiento	Corresponde a el grado de cumplimiento alcanzado en base a la meta u indicador, que puede partir desde 0% o más. Su sigla en el trabajo es (NC)
Nivel de cumplimiento ajustado	Corresponde a el grado de cumplimiento alcanzado en base a la meta u indicador, que puede ser desde 0% hasta 100%. Su sigla en el trabajo es (NCA)
Ponderación	Corresponde al valor dado sobre 1 posible a los indicadores de acuerdo con la coherencia con el objetivo de la línea de acción Su Sigla corresponde a (P)
Valoración	Es el valor definido a partir de la ponderación y nivel de cumplimiento. Cabe aclarar que los rangos de alerta son indispensables para interpretar esta.

Cuadro 2, Definiciones operativas de la evaluación de resultados. Elaboración propia.

### 1.3- Cálculos de valores

#### 1.3.1- *Calculo de niveles de cumplimiento*

En este apartado se desarrollará un breve análisis del comportamiento de las líneas de acción en función con el cumplimiento de las metas e indicadores, para ello estableceremos el nivel de cumplimiento individual de la meta. Para calcular este cumplimiento utilizaremos la siguiente formula:

$$NC = \frac{ejecución * 100}{Meta}$$

Por ejemplo, E1L1I8<sup>38</sup> tenía como meta beneficiar a 14.800 estudiantes de los procesos artísticos y culturales desarrollados en las jornadas escolares extendidas y complementarias. la ejecución del indicador fue de 5600 estudiantes beneficiados de los procesos artísticos culturales. Para calcular el nivel de cumplimiento de la meta aplicaremos la anterior formula:

$$NC = \frac{5.600 * 100}{14.800} = 37,83\%$$

El nivel de cumplimiento de E1L1I8 es de 37,83%. Una vez establecido esto, valoraremos su pertinencia al objetivo de la línea de acción, lo cual otorgará un valor ponderado, que nos servirá para valorar la línea frente al cumplimiento de dicho objetivo.

Realizar esto es importante debido a que nos lleva a un ejercicio reflexivo sobre la toma de decisiones de la administración municipal, estudiando aspectos institucionales y el contexto social bajo el cual se desarrolla la orientación política de la respuesta publica a las problemáticas sociales. Lo que nos garantiza criterios de evaluación que responden objetivamente a los requerimientos metodológicos, que implica la evaluación de resultados.

Además, es pertinente mencionar que a lo largo del trabajo se interpretara el nivel de cumplimiento ajustado. Esto quiere decir que si hubo metas que sobra pararon el 100% del cumplimiento, automáticamente las pasaremos a 100%. La información de los indicadores que pasaron el 100% está en el anexo (Mapa de indicadores y nivel de cumplimiento).

#### 1.3.2- *Calculo de Valoración*

Para desarrollar el cálculo de los rangos de alerta utilizamos la siguiente ecuación:

---

<sup>38</sup> E1L1I8 corresponde al código asignado del indicador en este informe de investigación, para entender este código se ha dispuesto en los anexos, un manual de codificación que permitirá entender la codificación de líneas e indicadores. Además, en el mapa de indicadores y de nivel de cumplimiento se ofrece información adicional indispensable para orientarse en la lectura de los indicadores.

$$RA = \frac{\text{ponderación} * \text{porcentaje de rango}}{1}$$

En esta ecuación 1 corresponde al valor máximo de la ponderación. Ejemplo: al indicador E1L1I8 se le asigno una ponderación de 0,07 de 1 posibles para la línea, para establecer el rango de alerta rojo tenemos que calcularlo de la siguiente forma:

$$RA = \frac{0,07 * 59}{1} = 4,13\%.$$

De esta forma establecemos que el rango de alerta rojo 4,13% para E1L1I8. Esta fórmula la repetimos para establecer cada uno de los rangos según sea el rango de alerta y ponderación de indicador asignado.

Ahora bien, la asignación de ponderación a líneas de acción siempre será correspondiente a 1, y la de los indicadores puede ser máximo 1 o la suma de 1. Para asignar el valor de la ponderación es indispensable conocer objetivos estratégicos del PISCC, así como los objetivos específicos ya que la ponderación se establece a partir del grado de aporte o importancia de las metas e indicadores frente a los objetivos y resultados esperados de las líneas de acción.

Para calcular la valoración de los indicadores frente a los objetivos estratégicos realizaremos la siguiente formula:

$$VF = \frac{\text{Nivel de cumplimiento ajustado} * \text{ponderación}}{1}$$

Para E1L1I8 el nivel de cumplimiento ajustado es de 37,84% la ponderación asignada es 0,07 de 1. Para calcular la valoración final de este aplicamos la anterior formula:

$$VF = \frac{37,84\% * 0,07}{1} = 2,65\%$$

Con este resultado de la valoración final, podemos indicar que E1L1I8 presento una señal de incumplimiento marcadamente negativa, ya que su valoración final indica que con 2,65% E1L1I8 está ubicado en el rango de alerta rojo.

### 1.3- Manual de codificación

El Manual de codificación de indicadores se formula con el objetivo de mejorar la forma de incluir información sobre estos en el texto. Dicho manual busca identificar de manera

---

estandarizada la expresión de los indicadores a partir de un código en relación con el PICSC 2012-2015.

Dicho código se organizó de forma tal, que da cuenta de la estructura orgánica del PICSC 2012-2015; ejes estratégicos, líneas de acción e indicadores. Si bien hay un código suministrado por la administración municipal para la formulación de indicadores, este no da cuenta de la estructura orgánica del PICSC. Además, algunos indicadores que fueron planteados en la política de seguridad no presentan un código que los identifique por parte de la administración.

Debido a la basta cantidad de indicadores presentes en la evaluación y que la mayoría de estos se nombran a partir de oraciones largas, que dificultan su tratamiento en el cuerpo del texto, se ha diseñado una codificación que permita el desarrollo fluido del texto, nombrando los indicadores a partir de unos caracteres que dan cuenta de su contenido.

Para entender esta codificación tenemos que tener unas referencias claras en cuanto a las letras que utilizamos para crear los códigos: E, L y I, estas letras tienen un significado que permite entender de forma sencilla el código. E significa eje estratégico, L tiene como significado línea de acción y I significa indicador.

Aparte de esto hay que tener en cuenta que E1 corresponde a el eje estratégico de prevención social y que E2 corresponde al eje de control y presencia policial. Ya L (líneas de acción) y I (indicadores) están ordenadas según el PICSC 2012-2015 de la ciudad de Santiago de Cali.

Sabiendo esto si en el texto encontramos lo siguiente E1L1I11, ya sabremos que hace referencia al eje estratégico uno, línea uno, indicador número once. para saber esto se ha dispuesto una serie de tablas, que entre sus funciones están para servir como mapa de indicadores, donde podrán encontrar el código y nombre del indicador, además estas tablas contarán con información adicional según sea el caso.

También se ha dispuesto una tabla que brinda información adicional, dicha tabla se encuentra en los Anexos, dentro del título manual de codificación y el subtítulo mapa de indicadores y nivel de cumplimiento.

Por último, es importante dejar en claro que el ordenen que se presentan las líneas e indicadores de los ejes estratégicos, no obedecen a un criterio del informe de investigación. La forma como se presentan y desarrollan en el informe, corresponde a la establecida por la ASC en el PISCC 2012-2015.

---

31010010013	E1L1I6	NNAJ beneficiados con programas de iniciación y formación deportiva	140,61%	100,00%
31010010014	E1L1I7	Instituciones educativas con jornada escolar extendida y complementaria	240,00%	100,00%
31010010016	E1L1I9	Escenarios deportivos que prestan servicios al programa de jornada escolar extendida complementaria	0,00%	0,00%
31010010017	E1L1I10	Jóvenes desescolarizados vinculados a contextos de violencia e procesos de nivelación educativa y digital	09,60%	100,00%
31010020006	E1L1I11	Familias participantes en proyectos de recreación en parques recreativos	114,16%	100,00%
32010010001	E1L1I12	Niños y niñas matriculados en el nivel de preescolar	68,66%	68,66%
32010010002	E1L1I13	Niños, niñas y adolescentes matriculados en el nivel de primaria	89,21%	89,21%
32010010003	E1L1I14	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en el nivel de secundaria	87,61%	87,61%
32010010004	E1L1I15	Adolescentes y jóvenes matriculados en el nivel de media	77,31%	77,31%

Como podemos observar en la anterior imagen, con el código podemos identificar en el mapa cual es el nombre del indicador (Familias participantes en proyecto...), cual es el código institucional (31010020006), cual es el nivel de cumplimiento (114,16%) y cuál es el nivel de cumplimiento ajustado (100%).

Este sistema de codificación cumple con los requerimientos técnicos necesarios para que las personas que lean esta evaluación de resultados se orienten dentro del texto de forma simple. Permitiéndoles entender las referencias en materia de indicadores presentes en el cuerpo del texto.

#### 1.4- Mapa de indicadores y nivel de cumplimiento.

Tablero de control del nivel de cumplimiento de indicadores				
Código Institucional	Código	Línea de acción e Indicador	NC indicadores	NC indicadores ajustado
	E1L1	Líneas de acción 1: Reducir la deserción escolar y promover el adecuado uso del tiempo libre en NNJA		
31010010006	E1L1I1	Orientadores comunitarios de calle que interactúan con NNAJ en riesgo de vinculación o con participación en conflicto violento en los TIO	27,27%	27,27%
31010010007	E1L1I2	NNAJ de grupos vulnerables vinculados al sistema educativo oficial consolidado	94,78%	94,78%
31010010010	E1L1I3	NNAJ capacitados en el uso de Tecnologías de la información y la Comunicación TICs, en la red de bibliotecas o INFOCALIs	276,71%	100,00%
31010010011	E1L1I4	NNAJ vinculados a procesos de producción artística y cultural	113,14%	100,00%
31010010012	E1L1I5	Estrategias de educación y comunicación dirigidas a jóvenes vinculados a expresiones artísticas de cultura urbana en las comunas	100,00%	100,00%
31010010013	E1L1I6	NNAJ beneficiados con programas de iniciación y formación deportiva	140,61%	100,00%
31010010014	E1L1I7	Instituciones educativas con jornada escolar extendida y complementaria	240,00%	100,00%

31010010015	E1L1I8	Estudiantes beneficiados de los procesos artísticos y culturales desarrollados en las jornadas escolares extendidas y complementarias	37,84%	37,84%
31010010016	E1L1I9	Escenarios deportivos que prestan servicios al programa de jornada escolar extendida y complementaria	0,00%	0,00%
31010010017	E1L1I10	Jóvenes desescolarizados vinculados a contextos de violencia en procesos de nivelación educativa y digital	109,60%	100,00%
31010020006	E1L1I11	Familias participantes en proyectos de recreación en parques recreativos	114,16%	100,00%
32010010001	E1L1I12	Niños y niñas matriculados en el nivel de preescolar	68,66%	68,66%
32010010002	E1L1I13	Niños, niñas y adolescentes matriculados en el nivel de primaria	89,21%	89,21%
32010010003	E1L1I14	Niños, niñas, adolescentes y jóvenes matriculados en el nivel de secundaria	87,61%	87,61%
32010010004	E1L1I15	Adolescentes y jóvenes matriculados en el nivel de media	77,31%	77,31%
31010010025	E1L1I16	Intervención a jóvenes a través de talleres vivenciales en los TIO's	68,50%	68,50%
31010030010	E1L1I17	Instituciones Educativas Oficiales beneficiadas con desayunos escolares	130,77%	100,00%
	E1L2	Línea de acción 2: Prevenir el Consumo de SPA en NNJA		
31010010004	E1L2I1	Centros de escucha para desarrollar acciones de promoción de la salud mental, prevención y mitigación de los riesgos en el consumo de SPA	100,00%	100,00%
31010010018	E1L2I2	Alianzas público-privadas para la atención a NNAJ vinculados al conflicto	50,00%	50,00%
31010020005	E1L2I3	Estrategias IEC con talentos locales para la movilización social, la promoción de la convivencia pacífica y la prevención del consumo de sustancias psicoactivas - SPA	66,67%	66,67%
31030010004	E1L1I4	Operativos de control del expendio de licor a menores en establecimientos	236,00%	100,00%
	E1L2I5	Nro. De operativos a sitios de expendio y consumo de SPA	0,00%	0,00%
	E1L1I6	Nro. de colegios intervenidos con el programa DARE	0,00%	0,00%
	E1L3	Línea de acción 3: Prevenir la violencia intrafamiliar y la violencia sexual		
31010010020	E1L3I1	Formulación e implementación de una estrategia permanente de lucha contra la explotación sexual, laboral y comercial de NNAJ	200%	100,00%
31010020002	E1L3I2	Atención integral a Mujeres víctimas de violencia basada en género, familiar y sexual	170%	100,00%
31010020003	E1L3I3	Redes de promoción del buen trato y gestión de la política de convivencia familiar con planes de acción implementados	220%	100,00%
31010020004	E1L3I4	Estrategia de cualificación en convivencia familiar a líderes comunitarios y agentes institucionales	100%	100,00%
31010030006	E1L3I5	Madres y Padres líderes de los programas de superación de la pobreza extrema con habilidades para la crianza	29%	28,98%
31010020002	E1L3I6	Atención integral a Mujeres víctimas de violencia basada en género, familiar y sexual	170%	100,00%
32030020003	E1L3I7	Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes hasta los 17 años (NNAJ) atendidos integralmente con enfoque psicosocial en los hogares de paso	151%	100,00%
32030040002	E1L3I8	Protocolo para la atención a mujeres Víctimas de violencias	100%	100,00%
32030040003	E1L3I9	Instituciones Educativas Oficiales con PEI revisado con enfoque de género y de prevención de las violencias contra las Mujeres	39%	38,89%
32030040004	E1L3I10	Estrategia IEC con talentos locales para la promoción y prevención de la violencia contra la Mujer	100%	100,00%
31030010007	E1L3I11	Operativos de control a establecimientos de comercio para la prevención de la prostitución y la explotación sexual de NNA	88%	87,50%
32030020006	E1L3I12	NNAJ vinculados a procesos de prevención de la violencia familiar y sexual	166%	100,00%
	E1L4	Línea de acción 4: Intervenir a NNJA en situación de riesgo con programas de reintegración social y económica		

32030020005	E1L4I1	Jóvenes que participan en procesos de desarrollo social y desaprendizaje de la violencia	108,00%	100,00%
31010020007	E1L4I2	Convenios de apoyo a Iniciativas productivas lideradas por jóvenes en riesgo y/o madres cabeza de hogar en las 11 comunas con mayores niveles de pobreza, violencia e inseguridad	100,00%	100,00%
31010040002	E1L4I3	Jóvenes vinculados a programas de capacitación para el trabajo y emprendimiento con enfoque diferencial	67,50%	67,50%
	E1L4I4	Nro. de pandillas intervenidas	0,00%	0,00%
	E2L1	Línea de acción 1: Aumentar la capacidad de CCTV en sitios clave de la ciudad		
32050020004	E2L1I1	Nro. de cámaras en servicio	129,47%	100,00%
	E2L2	Línea de acción 2: Fortalecer Plan Nacional de Vigilancia por Cuadrantes		
32050020001	E2L2I1	Nro. de cuadrantes incrementados	100%	100,00%
	E2L2I2	Nro. de Policías incrementados	100%	100,00%
	E2L3	Línea de acción 3: Abastecer, dotar, y mantener la infraestructura policial		
32050020002	E2L3I1	Porcentaje de sostenimiento de la movilidad para la reacción frente al delito / 100*	98,74%	98,74%
32050020005	E2L3I2	Porcentaje mantenimiento del sistema de seguimiento y vigilancia por video / 100	100,00%	100,00%
32050020003	E2L3I3	Número de estaciones recuperadas para el servicio policial	85,71%	85,74%
	E2L4	Línea de acción 4: Apoyo logístico y de movilidad al BAPOM y EMAVI para contrarrestar los GAML en la ciudad	100%	100%
	E2L4I1	Numero de organismos de seguridad apoyados con equipos para la movilidad y logística	100%	100%
	E2L5	Línea de acción 5: Apoyar la creación de grupos especializados de Policía Judicial para la investigación		
	E2L5I1	Nro. de grupos especializados	0	0,00%
	E2L6	Línea de acción 6: Apoyar la adecuación de la Fiscalía y Palacio de Justicia que promueva el acceso a la justicia		
	E2L6I1	Nro. de entidades apoyadas	0	0,00%

Tabla 1, Elaboración propia.

## 1.6- Respuesta de solicitudes de información



ALCALDÍA DE  
SANTIAGO DE CALI  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DE PLANEACIÓN



Al contestar por favor cite estos datos:  
Radicado No.: 201841320400000761  
Fecha: 31-01-2018  
TRD: 4132.040.3.1.187.000076  
Rad. Padre: 201841730100058722

KEVIN ANDRES GAMBOA GARCIA  
Celular: 3223937283  
Correo electrónico: gkevin@unicauca.edu.co  
Calle 4 # 1-60 Barrio la Pamba  
Popayán

Asunto: Respuesta solicitud de información sobre presupuesto por metas del plan de Desarrollo 2012 -2015 del municipio de Santiago de Cali.

Cordial Saludo.

Este Departamento Administrativo en atención a su solicitud le informa que el Plan de Desarrollo 2012 – 2015 del Municipio de Santiago de Cali "CaliDA una ciudad para todos", se aprobó mediante Acuerdo municipal 0326 de junio 19 de 2012.

Dicho instrumento de planificación se estructuró a partir de 6 Líneas Estratégicas, 27 Componentes, 84 Programas, 99 Indicadores de Resultado y 615 indicadores de Producto, tal como se presenta en la siguiente tabla 1.

Tabla 1. Líneas estratégicas, componentes, indicadores de resultado, programas e indicadores de producto del Plan Indicativo Plan de Desarrollo 2012-2015

Línea	Componente	Indicadores de resultado	Programa	Indicadores de producto
CaliDA: Equidad para todos	3	13	8	80
CaliDA: Bienestar para todos	7	29	28	219
CaliDA: Prosperidad para todos	3	6	9	28
CaliDA: Un entorno amable para todos	7	28	22	175
CaliDA: Proyección global para todos	4	7	10	52
CaliDA: Buen gobierno para todos	3	16	7	61
<b>6</b>	<b>27</b>	<b>99</b>	<b>84</b>	<b>615</b>

Fuente: Subdirección Desarrollo Integral / DAP

En el período 2012-2015 la Administración Central contó con un presupuesto total de \$7. 680.601 millones, del cual se ejecutó el 87.4%, es decir, \$6.713.224 millones, como se presenta en la tabla 2. DM

Centro Administrativo Municipal CAM Torre Alcaldía Piso 10 Teléfono: 6689100 Fax 8895630  
www.cali.gov.co

FX



Tabla 2. Inversión según línea estratégica del Plan de Desarrollo  
Administración Central 2012 - 2015

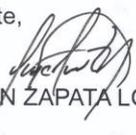
Línea estratégica	Presupuesto Administración Central				
	Inicial	Definitivo	Ejecutado	% ejecución	% participación
CaliDA: Equidad para todos	132,592	201,970	155,557	77.0	2.3
CaliDA: Bienestar para todos	4,013,345	4,778,511	4,489,058	93.9	66.9
CaliDA: Prosperidad para todos	11,704	16,142	11,179	69.3	0.2
CaliDA: Un entorno amable para todos	1,847,722	2,379,397	1,803,280	75.8	26.9
CaliDA: Proyección global para todos	34,064	78,248	72,970	93.3	1.1
CaliDA: Buen gobierno para todos	165,603	226,334	181,179	80.0	2.7
TOTAL	6,205,029	7,680,601	6,713,224	87.4	100.0

Fuente: Departamento Administrativo de Hacienda. Cálculos DAP

En este sentido se elaboró la evaluación del Plan de Desarrollo 2012-2015 "CaliDA una ciudad para todos", la cual se soporta en la información reportada por las dependencias de la administración central y entidades descentralizadas en relación con el avance de las metas de su competencia, a partir de la propuesta de gradualidad contenida en el Plan Indicativo, con la cual se establece el nivel de eficacia alcanzado del Plan de Desarrollo. Este documento puede ser consultado en el link: [http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/44418/plan\\_desarrollo\\_municipal\\_2012\\_2015/](http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/44418/plan_desarrollo_municipal_2012_2015/)

Adicionalmente, se anexa CD que contiene evaluación Plan de Desarrollo 2012-2015 y archivo en Excel que contiene las metas y recursos ejecutados del Plan de Desarrollo 2012-2015, que hace parte del anexo 1 de la Evaluación.

Cordialmente,

  
JORGE IVAN ZAPATA LÓPEZ  
Director  
Departamento Administrativo de Planeación

Anexo: Un (1) CD

Proyectó: Yanny Alejandro Ramírez Gómez- Contratista  
Revisó: Diego Alexander Martínez Quintero - Subdirector Desarrollo Integral DM

Centro Administrativo Municipal CAM Torre Alcaldía Piso 10 Teléfono: 6689100 Fax 8895630  
[www.cali.gov.co](http://www.cali.gov.co)



ALCALDÍA DE  
SANTIAGO DE CALI  
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DE PLANEACIÓN



Al contestar por favor cite estos datos:

Radicado No.: 201841320400003171

Fecha: 13-04-2018

TRD: 4132.040.13.1.953.000317

Rad. Padre: 201841730100058732

KEVIN ANDRES GAMBOA GARCIA  
Calle 4 No. 1-60 Barrio la Pampa  
Popayán  
Celular - 3223937283  
Email: gkevin@unicaucaedu.co

Asunto: Respuesta a Solicitud de información

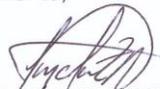
De acuerdo a solicitud No. 201841730100058732, en el cual solicita información sobre "gastos presupuestales por metas y productos del Plan de Desarrollo del Municipio de Santiago de Cali", debo manifestarle que esta información se encuentra en la página de la Alcaldía de Santiago de Cali, en el portal cali.gov.co, de la siguiente manera:

[http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/32919/informes\\_de\\_seguimiento\\_a\\_indicadores\\_del\\_plan\\_de\\_accin/](http://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/32919/informes_de_seguimiento_a_indicadores_del_plan_de_accin/)

Encontrará todo lo relacionado a la ejecución de los proyectos, por cumplimiento de metas del plan de desarrollo, vigencias, indicadores, productos y otros:

- Informe de seguimiento a indicadores del Plan de Acción enero - junio - 2010
- Informe de seguimiento a indicadores del Plan de Acción 2009
- Informe de seguimiento a indicadores del Plan de Acción 2008
- Indicadores de Gestión de 2015
- Indicadores de Gestión de 2014
- Indicadores de Gestión de 2013
- Indicadores de Gestión de 2012
- Indicadores de Gestión Final de 2011
- Indicadores de Gestión junio de 2011
- Indicadores de Gestión del cuarto trimestre de 2010
- Indicadores de Gestión del primer trimestre de 2010
- Indicadores de Gestión del segundo trimestre de 2010
- Indicadores de Gestión del tercer trimestre de 2010

Atentamente,

  
JORGE IVÁN ZAPATA LÓPEZ  
Director Departamento Administrativo de Planeación Municipal

Elaboró: Iván Javier Martínez Arturo -Profesional Universitario

Revisó: Diego Alexander Martínez Quintero-Subdirector de Desarrollo Integral

Centro Administrativo Municipal CAM Torre Alcaldía Piso 10 Teléfono: 6689100 Fax 8895630  
www.cali.gov.co

*Handwritten mark*