

**Sicariato y seguridad ciudadana en el departamento del Cauca
2010-2015**

Gabriela Castro Casas

**Universidad del Cauca
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política
Popayán, Cauca
2018**

**Sicariato y seguridad ciudadana en el departamento del Cauca
2010-2015**

Gabriela Castro Casas

Trabajo de grado para optar al título de Politóloga

**Dr. Alexander Montoya Prada
Director**

**Universidad del Cauca
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales
Departamento de Ciencia Política
Popayán, Cauca
2018**

Agradecimientos

A la vida, que siempre ha sido hermosa.

A mi familia, en especial a mis padres y mi hermana, los cuales han sido un ejemplo de vida y mi mayor soporte. Infinitas gracias, sin ustedes esto no sería posible.

A Alexander Montoya Prada, por su esfuerzo y dedicación en este trabajo, quien con su conocimiento, me ayudó a culminar esta investigación con el mejor nivel posible. Gracias por ser un apoyo y un verdadero amigo en este proceso.

Me gustaría agradecer al profesor Gildardo Vanegas, por brindarme un espacio para iniciar en el campo de la investigación social.

Por último pero no menos importante, a Valentina Hernández Casas, quien ha sido mi amiga y compañera de viaje en esta carrera tan interesante.

Tabla de Contenido

Pág.

Introducción	9
Capítulo I. Diagnóstico sobre la violencia, criminalidad y sicariato en el departamento del Cauca.....	16
1.1 Criminalidad en América Latina.....	16
1.2 Violencia y criminalidad en Colombia	22
1.3 Violencia y criminalidad en el Cauca	34
1.4 Comentarios preliminares capítulo uno	46
Capítulo II. Programas de seguridad en el departamento del Cauca	47
2.1 Políticas Públicas de Seguridad en América Latina.....	48
2.2 Eje de seguridad en los planes de desarrollo en Colombia	54
2.3 Ejes de seguridad en los planes de desarrollo en el Cauca	63
2.4 Comentarios preliminares capítulo dos.....	72
Capítulo III. Análisis de las políticas y programas de seguridad en el Cauca	73
3.1 Análisis de la seguridad pública y ciudadana en América Latina.....	73
3.2. Análisis sobre programas de seguridad en Colombia	80
3.3 Análisis sobre programas de seguridad en el Cauca	86
3.4 Comentario preliminares capítulo tres	90
A manera de conclusión.....	92
Bibliografía	98
Anexos	106

Lista de Tablas

	Pág.
Tabla No. 1. Incautación de droga en América Latina 2010-2015	19
Tabla No. 2. Percepción sobre seguridad ciudadana en América Latina en 2015	21
Tabla No. 3. Presencia grupos paramilitares en seis departamentos 2010-2015	26
Tabla No. 4. Sumatoria hectáreas e incautaciones de cultivos de uso ilícito en seis departamentos 2010-2015	28
Tabla No. 5. Promedio tasa de hurtos en seis departamentos 2010-2015	28
Tabla No. 6. Promedio tasa de hurtos en catorce ciudades 2010-2015.....	31
Tabla No. 7. Promedio tasa de victimización, denuncia y percepción de seguridad ciudadana en catorce ciudades 2011-2015	32
Tabla No. 8. Sumatoria de incautación sustancias psicoactivas en el Cauca 2011-2014	38
Tabla No. 9. Promedio tasa de hurtos en el departamento del Cauca 2010-2015.....	41
Tabla No. 10. Políticas de Seguridad en América Latina 2009-2022.....	49
Tabla No. 11. Variables de diagnóstico sobre las Políticas de Seguridad en América Latina.....	50
Tabla No. 12. Tipos de programas en las políticas de seguridad en América Latina	51
Tabla No. 13. Características de las políticas de seguridad en América Latina 2009-2022	52
Tabla No. 14. Costo del crimen en América Latina (% PIB) 2010-2014	53
Tabla No. 15. Variables diagnóstico de los planes de desarrollo departamentales 2008-2015	55
Tabla No. 16. Variables de diagnóstico sobre los planes de desarrollo municipales 2008-2015	56
Tabla No. 17. Tipos de programas en los planes de desarrollo en Colombia	57
Tabla No. 18. Características de los ejes de seguridad en los departamentos 2008-2015	58
Tabla No. 19. Características de los ejes de seguridad en las ciudades 2008-2015.....	59
Tabla No. 20. Presupuesto seguridad planes de desarrollo departamentales (% del total)	61
Tabla No. 21. Presupuesto seguridad de planes de desarrollo municipales (% del total).....	62
Tabla No. 22. Variables diagnóstico de los planes de desarrollo municipales 2008-2015	63
Tabla No. 23. Variables eje de seguridad planes de desarrollo municipales Cauca 2008-2015	64
Tabla No. 24. Variables eje de seguridad con enfoque preventivo y diferencial en los planes de desarrollo municipales Cauca 2008-2015.....	69
Tabla No. 25. Variables eje de seguridad con características restaurativas y garante en los planes de desarrollo municipales Cauca 2008-2015	70
Tabla No. 26. Presupuesto seguridad de planes de desarrollo municipales (% del total).....	71
Tabla No. 27. Indicadores de seguridad y percepción ciudadana, América Latina 2010-2015.....	74
Tabla No. 28. Costo social homicidio (% PIB) y tasa de homicidios, América Latina 2010-2015.....	75
Tabla No. 29. Estructuras organizadas e incautaciones en América Latina 2010-2015	76
Tabla No. 30. Políticas punitivas y gobiernos locales América Latina 2009-2022	77
Tabla No. 31. Objetivos de las políticas públicas de seguridad en América Latina	79
Tabla No. 32. Programas con enfoque punitivo y población en los departamentos 2008-2015	80
Tabla No. 33. Tendencia homicidio por arma de fuego y totales en departamentos 2010-2015	81
Tabla No. 34. Incautación de cocaína y homicidio por conflicto armado en departamentos 2010-2015 ...	82
Tabla No. 35. Programas de enfoque restaurativo en departamentos 2008-2015.....	82
Tabla No. 36. Programas de enfoque restaurativo en las ciudades 2008-2015.....	83
Tabla No. 37. Tasa de homicidio y hurto a personas en ciudades 2010-2015.....	84
Tabla No. 38. Presupuesto en seguridad y tasa de denuncia en ciudades 2012-2015.....	85
Tabla No. 39. Programas de enfoque punitivo en las ciudades 2008-2015	85
Tabla No. 40. Operativos policiales según concentración de la población, Cauca 2010-2015.....	87

Tabla No. 41. Tasa de hurto a personas frente a equipamiento de seguridad 2010-2015.....	88
Tabla No. 42. Consolidación territorial y hurto automotores en el Cauca 2010-2015.....	89
Tabla No. 43. Enfoque restaurativo víctimas del conflicto armado en el Cauca 2008-2015.....	90

Lista de Gráficas

	Pág.
Gráfica No. 1. Tasa promedio de homicidios en América Latina 2010-2015	20
Gráfica No. 2. Evolución tasa de homicidio en Colombia 1985-2015	23
Gráfica No. 3. Promedio tasa de homicidios en seis departamentos 2010-2015	25
Gráfica No. 4. Promedio porcentaje de homicidios por conflicto armado en seis departamentos 2010-2015	27
Gráfica No. 5. Promedio tasa de homicidios en 14 ciudades 2010-2015.....	29
Gráfica No. 6. Promedio participación porcentual homicidios con arma de fuego en 14 ciudades 2010-2015	30
Gráfica No. 7. Promedio porcentaje de homicidios por conflicto armado interno en 14 ciudades 2010-2015	33
Gráfica No. 8. Evolución tasa de homicidio en el Cauca 1985-2015	35
Gráfica No. 9. Promedio tasa de homicidios en municipios del Cauca 2010-2015	36
Gráfica No. 10. Promedio porcentaje de homicidios por conflicto armado en siete municipios del Cauca 2010-2015	37
Gráfica No. 11. Promedio tasa de extorsión en el Cauca 2010-2015.....	41
Gráfica No. 12. Promedio participación porcentual homicidios por sicariato en el departamento del Cauca 2010-2015	42
Gráfica No. 13. Efectividad en hechos sicariales según parte del cuerpo 2010-2015.....	44
Gráfica No. 14. Porcentaje de capturas frente a los hechos sicariales realizados año a año en el Cauca 2010-2015.....	66

Lista de Anexos

Pág.

Mapa Anexo No. 1. Intensidad de la presencia grupos paramilitares en el Cauca 2008-2016	106
Tabla Anexo No. 1. Presencia grupos paramilitares en catorce ciudades 2010-2015.....	110
Tabla Anexo No. 2. Presencia grupos paramilitares en el Cauca 2010-2016	111
Tabla Anexo No. 3. Oficio de la víctima de sicariato 2010-2015	111
Tabla Anexo No. 4. Programas de enfoque punitivo en las ciudades 2008-2015	112
Gráfica Anexo No. 1. Promedio participación porcentual homicidios con arma de fuego en el departamento del Cauca 2010-2015	106
Gráfica Anexo No. 2. Porcentaje hechos sicariales en el Cauca entre 2010 y 2015	107
Gráfica Anexo No. 3. Hechos sicariales en el Departamento del Cauca 2010-2015	107
Gráfica Anexo No. 4. Número de víctimas por hecho sicarial en el Cauca 2010-2015.....	108
Gráfica Anexo No. 5. Lugar de los hechos sicariales en el Cauca 2010-2015.....	108
Gráfica Anexo No. 6. Medio de movilización para cometer el hecho sicarial en el Cauca 2010-2015....	109
Gráfica Anexo No. 7. Número de atacantes en hechos sicariales en el Cauca 2010-2015	109
Gráfica Anexo No. 8. Hechos sicariales según hora en el Cauca 2010-2015	110
Cuadro Anexo No. 1. Estructuras criminales en América Latina, Colombia y Cauca	112

Nomenclatura

AUC:	Autodefensas Armadas de Colombia
Bacrim:	Bandas Criminales
BID:	Banco Interamericano del Desarrollo
CAI:	Comando de Acción Inmediata
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
ELN:	Ejército de Liberación Nacional
EPL:	Ejército Popular de Liberación
FARC:	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FFAA:	Fueras Armadas de Colombia
GMH:	Grupo de Memoria Histórica
HPCCH:	Homicidios por cada cien mil habitantes
Indepaz:	Instituto de estudios para el desarrollo y la paz
LAPOP:	Latinobarómetro de las Américas
MAQL:	Movimiento Armado Quintín Lame
ODC:	Observatorio de Drogas de Colombia
OEA:	Organización de los Estados Americanos
ONU:	Oficina de las Naciones Unidas
PEPES:	Perseguidos por Pablo Escobar
PRT:	Partido Revolucionario de los Trabajadores
SGP:	Sistema General de Participaciones
SPSS:	Statistical Package for the Social Science
UARV:	Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas
UNODC:	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UP:	Unión Patriótica

Introducción

La palabra sicariato proviene del latín *sica*, daga que escondida en una túnica era empleada para asesinar. Pocas son las referencias de esta problemática en la historia, debido a que los sicarios eran percibidos como mercenarios y el referente más cercano es la mafia italiana *Cosa Nostra*, la cual comenzó a utilizar el sicariato hacia 1898 cuando *killers* mataron a Filippo Siino, sobrino del mafioso Francesco Siino (Bermejo, 2015). El sicariato actualmente se tipifica en Colombia como un tipo de homicidio agravado que está determinado por el pago o promesa remuneratoria por el crimen, igualmente se caracteriza por tener un complejo sistema de tramas sociales en las que interviene el sicario, actor intelectual, intermediario y víctima (Carrión, 2009, p. 8).

En Colombia, los asesinos a sueldo estaban presentes desde la época de la violencia bipartidista representados por los *pájaros*, los cuales eran contratados por el Partido Conservador para asesinar liberales y conservadores por diferencias en la ideología política o para apropiarse de tierras. En la década de 1970, operaba el sicariato vinculado no solo a prácticas políticas sino también económicas, ya que comienza a ligarse fuertemente con narcotraficantes, terratenientes y esmeralderos (Montoya, 2009, p. 62). Hacia 1984 se conoce a nivel nacional el término “sicariato” debido al crimen político ocurrido contra el entonces Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla del Partido Liberal, asesinado por sicarios como mecanismo de presión en medio de la guerra de Pablo Escobar contra el Estado.

Hacia 1986 empieza a generalizarse la palabra sicariato, producto de los innumerables asesinatos políticos a dirigentes y activistas políticos de la Unión Patriótica y de organizaciones sindicales, y del exterminio de importantes figuras nacionales de la política, dejando como resultado a nivel nacional 1.050 asesinados, 121 desaparecidos y 427 víctimas de masacres (Romero, 2012, pp. 132-137). Debido a las altas cifras de violencia que se empezaron a presentar y al impacto mediático sobre estas acciones sicariales, ésta problemática empezó a ser intervenida por el Gobierno Nacional, impulsando medidas estatales, además por representar un tipo de homicidio que afectaba las altas esferas del poder (Ortiz, 1991, p. 66).

El sicariato se fortaleció y especializó, primero con el apoyo del Cartel de Medellín que creó las “escuelas de sicariato” donde se instruían principalmente a jóvenes por medio de un entrenamiento militar. Segundo, con el reclutamiento masivo de jóvenes pertenecientes a comunas, con el objetivo de formar parte de la guerra de Pablo Escobar contra el Estado (1982-1991), donde se pagaba cuantiosas sumas por la cabeza de policías y militares. Tercero, con la consolidación del Cartel de Cali (1980-1990) y posteriormente con el Cartel del Norte del Valle en 1993. Cuarto y último, con la desintegración de estos carteles, generando proliferación de pequeñas oficinas sicariales, ligadas no solo al narcotráfico, sino a múltiples dinámicas tanto legales como ilegales (Montoya, 2009, pp. 62-64).

No obstante, el sicariato se atenuó con la persecución hacia Pablo Escobar y la incursión del paramilitarismo principalmente en Medellín, y con la arremetida del Estado por medio de asesinatos selectivos a narcotraficantes por parte de militares o enemigos. Conjuntamente, la expedición en el año 2000 de la Ley 599 aumenta sus penas, ya que el sicariato se empieza a tipificar como homicidio en circunstancias de agravación. La pena fue en un inicio de 208-450 meses de cárcel, sin embargo a partir de 2005 pasó a ser de 400-600 meses (Congreso de la República, 2000). En el Cauca se evidencia el fenómeno del sicariato con el genocidio del Partido de la Unión Patriótica (UP), donde se presentaron 32 asesinatos y 8 desapariciones principalmente en la región norte. Sin embargo, los estudios sobre este fenómeno en el Departamento son escasos, por lo cual el objetivo de esta investigación es analizar las dinámicas del sicariato, la seguridad ciudadana y la intervención institucional en el departamento del Cauca durante 2010 y 2015.

En este sentido, el departamento del Cauca en el periodo reciente, es determinante para caracterizar las formas de violencia en Colombia, debido a que en 2014 fue el cuarto departamento con la mayor tasa de homicidio, de igual forma su capital tuvo una tasa de 27,30 homicidios por cada cien mil habitantes (hpcch) mientras que Colombia presentó una de 26,49 (Forensis, 2014). Además, ha sido un escenario definitivo para el desarrollo de dinámicas criminales desde guerrillas vinculadas con narcotráfico, paramilitarismo, hasta pandillismo¹. Esta compleja relación genera que el sicariato se desarrolle en escenarios favorables, ligado a estructuras criminales desintegradas, que dan como resultado multiplicidad de actores delincuenciales, los cuales

¹ Pandillismo se refiere en esta investigación como el accionar delictivo realizado por pandillas.

aumentan su incidencia y proporción. Al igual, es importante analizar la acción estatal que ha desempeñado un papel importante en las iniciativas ligadas a los planes de desarrollo.

La temporalidad elegida tiene dos momentos determinantes. En 2010 finaliza la presidencia de Álvaro Uribe Vélez y comienza la de Juan Manuel Santos, esto significó una ventana política que llevó a la agendación de problemáticas antes excluidas y a un proceso de modificación de la misma, donde se empieza a enfatizar en la necesidad de garantizar los derechos humanos frente a las dinámicas del conflicto armado y de la delincuencia organizada y común. Por su parte, en 2015 hay dos episodios importantes, el primero es la veeduría a nivel internacional sobre los Objetivos del Milenio, donde Colombia no logró a cabalidad el objetivo 16, que buscaba promover sociedades pacíficas y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas, capaces de reducir considerablemente todas las formas de violencia (PNUD, 2015). Además, hay un cambio en alcaldías y la gobernación del departamento del Cauca, donde se empiezan a plantear nuevas agendas de gobierno para diagnosticar y reformular el accionar sobre seguridad ciudadana, debido a que entre 2010 y 2014 aumentó el número de hurto a personas y a residencias en 64,4% y 66,7% respectivamente (Policía Nacional de Colombia, 2011-2015).

Es relevante realizar esta investigación debido a que el sicariato es un crimen de alto impacto, el cual representó según la policía para 2012 un 49% de los homicidios, en un país con una tasa de homicidio del 32 por cada 100.00 habitantes, aunque la cifra es elevada y también se atribuye a hechos de violencia instrumental, muestra una tendencia frente a la importancia del sicariato (Policía Nacional, 2012, p. 15). Igualmente, se considera el sicariato como el resultado mismo de las instituciones y de las relaciones de poder contenidas en ellas, por lo cual es una problemática que está en el centro de la sociedad y necesita un cambio estructural para llevarlo a niveles manejables. Asimismo, representa una vulneración a los derechos de las personas afectadas consignada en la Constitución Política de Colombia, ya que los artículos 11 y 13 estipulan que “El derecho a la vida es inviolable” y “Todas las personas nacen iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin discriminación” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), esto genera una responsabilidad hacia el Estado que debe proteger a víctimas y victimarios, buscando subsanar la problemática con acciones estatales.

Para desarrollar esta investigación de forma pertinente y aportando a la disciplina, fue necesario establecer el modelo analítico como base del proyecto y el enfoque que fue transversal al estudio sobre sicariato en el departamento del Cauca entre 2010 y 2015. Además, se utilizó el macromolde empírico-analítico, el cual se orienta al estudio de los fenómenos políticos a partir de las instituciones o de las formas de gobierno, a su vez, indaga por el comportamiento individual, ideas e intereses en juego de todos los actores. La principal corriente analítica que se empleó fue el institucionalismo histórico, que se enfoca en los comportamientos colectivos e individuales como producto de acuerdos y decisiones de carácter institucional que se tomaron en el pasado, donde la política toma un determinado camino según las decisiones iniciales y se desvía solo cuando una fuerza política poderosa logra hacerlo (Losada & Casas, 2008, pp. 179-181).

Así, el enfoque histórico busca retomar al contenido institucional principal dentro del paradigma, desde las políticas de seguridad en América Latina y los ejes de seguridad en los planes de desarrollo departamentales y municipales. Debido a que las iniciativas estatales no son consecuencias de la sumatoria de preferencias individuales, fuerzas del mercado y progreso tecnológico, sino que son resultado de decisiones complejas que contienen rasgos del régimen político e intereses de los actores involucrados (Immergut, 2006, p. 420). Por esto, es necesario caracterizar la problemática para conocer su magnitud, por medio de la realización de un perfil de la víctima y del sicario, determinando el nivel, actores y tipo de vinculación con otras dinámicas de violencia, abordando la normatividad y gestión pública que intenta disminuir este fenómeno.

Con respecto a la producción bibliográfica, el tema del sicariato no ha sido muy abordado debido a las dificultades que tiene su estudio, en especial porque no hay certeza de cuando es un hecho sicarial hasta que el proceso judicial ha terminado, en caso de que se capture al agresor, de no ser así siempre quedarán las noticias como un indicio. De igual forma, la mayoría de estudios son de carácter etnográfico o sobre la representación en los medios de comunicación sobre el sicariato. Entre la producción más relevante se encuentra el estudio de Arruanda (2009) en *Matadores de gente*, en el que realiza una investigación etnográfica sobre el universo social de los pistoleros justicieros en Brasil, su principal contribución es el estudio de los valores y códigos construidos en el universo social de la *pistolagem*, y el proceso de constitución de *habitus* del pistolero.

Desde la comunicación social, destaca Schelenker (2009) quien aborda las distintas facetas de las dimensiones económicas del sicariato y sus autores materiales e intelectuales, y analiza la representación de este tipo de asesinato en los *narcoterrorismo* y en algunas obras televisivas. Por su parte, Villamarín (2013) y Mérida (2015) desde la filosofía del derecho, establecen los factores que motivan a la conducta del sicario a cometer ilícitos en una sociedad vulnerable, partiendo del análisis de los factores que afectan al individuo para delinquir mediante el sicariato en sociedades como la ecuatoriana y la guatemalteca. Desde una apuesta socio histórica, llama la atención el estudio de Montoya (2009), en el que realizó un recorrido de 30 años en la historia de Colombia para estudiar la relación entre diferentes actores y procesos, ligados al narcotráfico y paramilitarismo describiendo la trayectoria de los sicarios, *modus operandi* y niveles de organización. De igual manera, aborda la relación y reacción del Estado ante el sicariato con políticas de justicia, seguridad y rehabilitación.

Respecto a la criminalidad y seguridad ciudadana, destaca la investigación de Brites (2009), donde analiza los problemas delictivos desencadenados por crecientes situaciones de marginalidad y los intentos de solución a partir de las mesas inter-actorales entre vecinos y actores gubernamentales. Asimismo, Cáliz (2006) realiza una aproximación a la situación de la seguridad ciudadana en Honduras, a la vez que esboza un discurso alternativo con el objetivo de operativizarse para hacer frente al resquebrajamiento de la convivencia social. Manaut (2009) en *La crisis de seguridad en México* argumenta desde la sociología que México no es un *Estado fallido*, pero que las estructuras de seguridad y justicia se encuentran sobrepasadas y corrompidas por lo cual sería necesario encarar prontamente una reforma. En ese sentido, visto desde los informes, el problema de seguridad ciudadana ha sido investigado principalmente por entidades gubernamentales, donde se hace un recuento histórico del desarrollo en seguridad y realizan un diagnóstico sobre la situación de seguridad en el país, enfocándose en resultados institucionales.

Si bien hay importantes avances sobre las investigaciones de sicariato, su estudio presenta dificultades relacionadas con la complejidad que tiene el proceso de judicialización, además la mayoría de los estudios son de carácter etnográfico, sobre la representación en los medios de comunicación del sicariato o sobre el tratamiento legal de la problemática, con vacíos respecto a componentes indispensables como la magnitud del problema. Desde esta perspectiva, es necesario

realizar la investigación sobre sicariato vinculándolo con dinámicas del Departamento, donde se aborda desde la caracterización del sicario y la víctima, estableciendo la incidencia del conflicto armado y otras dinámicas criminales, e identificando programas institucionales para su resolución.

Al igual, se consideró necesario para efectuar esta investigación incorporar métodos cuantitativos y cualitativos. Esto se realizó desde el método historiográfico, específicamente con la técnica de análisis documental. Se consultaron informes institucionales y artículos académicos sobre sicariato, trayectorias criminales, incidencia del conflicto armado interno, políticas, planes, proyectos, programas y normatividad. Asimismo se revisaron **276** casos de sicariato en prensa, para determinar el perfil de la víctima, el sicario y los focos y continuidades. Esto se ejecutó por medio de fichas de vaciado para la bibliografía y bases de datos que se sistematizaron y depuraron en Statistical Package for the Social Sciences (SPSS), con el fin de tener la información acorde a la investigación. Las instituciones de las cuales se obtuvo la información fueron: *El Nuevo Liberal*, *El Liberal*, Alcaldías, Gobernaciones, Policía Nacional, Ministerios de Gobierno, Departamento Nacional de Planeación (DNP), Grupo de Memoria Histórica (GMH).

Igualmente se empleó el método estadístico específicamente desde el análisis de datos agregados, donde se recabó información sobre la situación de seguridad ciudadana frente a problemas de convivencia, delitos frecuentes y de alto impacto, además de la percepción ciudadana. Se consultaron los sondeos multietápicos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), Revista Criminalidad, Estudios Criminológicos, Observatorio de Drogas de Colombia (ODC), Unidad para la Atención y Reparación a Víctimas (UARV), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Latinobarómetro de las Américas (LAPOP). Esta información se recolectó en tres niveles. América Latina que abarca los 17 países, Colombia con 6 departamentos y 14 ciudades, y Cauca que enfatiza en 8 municipios. Esto con el objetivo de contextualizar del sicariato y la seguridad ciudadana, y no dejar estas problemáticas como exclusivas del Departamento.

Respecto a las limitaciones metodológicas presentadas a través de la investigación, es importante mencionar cuatro aspectos principales. Primero, la información documental sobre sicariato en el Cauca se limita a artículos de prensa, ya que no hay investigaciones específicas sobre el tema en

la región. Segundo, no hay datos oficiales sobre la magnitud del fenómeno en América Latina, Colombia y Cauca. Tercero, las instituciones oficiales presentan dificultades intra e interinstitucionalmente para unificar cifras de criminalidad, generando grandes discrepancias y dificultades para diagnosticar los fenómenos. Por último, aspectos fundamentales para la investigación, como los homicidios producto del conflicto armado, tienen sobre registro, generando que sea necesaria una crítica de fuentes desde la tendencia para identificar los municipios que tienen datos probables.

Este trabajo de grado que se encuentra articulado como producto al proyecto de investigación **“Avances y desafíos de la gestión local: seguridad y convivencia, participación ciudadana y movilidad en Popayán 2000-2015”** se divide en tres capítulos. El primero *Diagnóstico sobre la violencia, criminalidad y sicariato en el departamento del Cauca*, donde se caracterizan las dinámicas criminales a partir de las relaciones entre sicariato, conflicto armado interno y criminalidad en el Cauca. Igualmente se retoman las dinámicas nacionales y latinoamericanas, para realizar una correlación entre las estructuras organizadas y la delincuencia común desde los tres niveles espaciales. El segundo capítulo *Programas de seguridad en el departamento del Cauca*, identifica las características de los ejes de seguridad desarrollados en los planes de desarrollo en el Cauca, además de identifica las políticas y programas de seguridad en América Latina y Colombia, con el propósito de entrever los lineamientos y estrategias para la resolución de esta problemática. El tercer capítulo *Análisis de las políticas y programas de seguridad en el departamento del Cauca*, establece la relación entre los programas de seguridad y las dinámicas criminales evidenciadas en el Departamento, Colombia y Latinoamérica.

Capítulo I. Diagnóstico sobre la violencia, criminalidad y sicariato en el departamento del Cauca

El objetivo de este capítulo es caracterizar la violencia, criminalidad y sicariato en el departamento del Cauca entre 2010 y 2015, con el propósito de evidenciar sus dinámicas criminales, ancladas al contexto nacional e internacional, al tiempo que se puede demostrar similitudes y diferencias del actuar criminal entre los tres niveles. La pertinencia del presente capítulo, responde a la necesidad de indagar sobre la situación del Departamento en términos de seguridad a partir de cifras oficiales, y comparar la percepción de la ciudadanía al respecto. Igualmente, es importante para realizar un diagnóstico de la problemática y, en el siguiente capítulo, compararla con la forma en la que se han efectuado las políticas. Su estructura se desarrolla en tres subtítulos i) Criminalidad en América Latina, ii) Violencia y criminalidad en Colombia y iii) Violencia, criminalidad y sicariato en el Cauca.

Para efectuar este capítulo se consideró necesario incorporar métodos cuantitativos y cualitativos, utilizando el método historiográfico a través del análisis documental, donde se consultaron artículos académicos, informes institucionales y periódicos, también se empleó el método estadístico desde el análisis de datos agregados, donde se recabó información oficial de seguridad pública y ciudadana, y sobre la percepción de la ciudadanía frente a esta problemática. Las instituciones que suministraron la información fueron: GMH, Policía Nacional, DANE, UARV, Instituto de estudios para el desarrollo y la paz (Indepaz), Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Defensa Nacional, UNODC, Ingrapé Institute, LAPOP, *El Liberal*, *El Nuevo Liberal*, *Diario del Cauca*, *Extra*, *Proclama Cauca*, *Noche y Niebla*. Información que se procesó por medio de fichas de vaciado para la bibliografía y bases de datos agregados. Asimismo, se utilizó SPSS para la sistematización de prensa.

1.1 Criminalidad en América Latina

En América Latina el crimen organizado se enfoca principalmente en el tráfico de sustancias psicoactivas, pero el capital económico y político logrado por estos grupos, unido a la legitimidad en la población y la capacidad armamentista, ha generado que logren incursionar exitosamente en

otros negocios ilegales como el tráfico de armas y de personas, además usan como fachada empresas constituidas legalmente para lavar dinero. Sin embargo, todos los grupos no realizan el mismo tipo de acciones delincuenciales, ni tienen la misma capacidad y control territorial, por lo que se ha dividido en 4 tipos de bandas creadas a partir del *XII Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares 2016* que determina categorías similares frente a las bandas en Colombia (Indepaz, 2017, p. 2):

1. El primer tipo son las bandas criminales categoría **A**. Las cuales tienen fuerza armamentista para enfrentarse directamente a la fuerza pública de un país, son de carácter transnacional, poseen un fuerte control territorial en zonas estratégicas para el tráfico de sustancias psicoactivas y logran alianza con grupos menos fuertes para la compra o transporte de las mismas. Es decir, son los grandes carteles que ostentan el poder sobre la droga y otros tipos de violencia provenientes de este actuar criminal.
2. El segundo tipo son las bandas que pertenecen a la categoría **B**. Tienen un carácter transnacional por regiones, donde se especializan en el transporte de sustancias psicoactivas o robo de las mismas². Estos grupos generalmente se encuentran en permanente disputa por el territorio.
3. El tercer tipo son las bandas categoría **C**. Son grupos principalmente de carácter local y urbano, dedicados al microtráfico, proxenetismo, sicariato, pandillismo, hurto y demás dinámicas criminales presentes en las grandes ciudades.
4. El cuarto tipo son las bandas categoría **D**. Grupos pequeños, muchas veces rurales y difíciles de identificar debido a su falta de organización jerárquica interna. Se dedican al cultivo y producción de sustancias psicoactivas para los grandes traficantes, y se encuentran en países con bajos índices de criminalidad.

Frente a las dinámicas sicariales, generalmente hay dos principales tipologías. Los sicarios que se encuentran inmersos en organizaciones al margen de la ley, donde este tipo de crimen no es la única fuente de ingreso. Estas personas pertenecen a los grupos delincuenciales **tipo B y C**. La segunda tipología, son los asesinos a sueldo que laboran en oficinas dedicadas principalmente al

² Los tumbadores son conocidos como bandas especializadas en robar (tumbar) cargamentos de drogas a las bandas que los transportan o a los grandes carteles.

sicariato, cobro de cuentas frente al *gota a gota*³ y extorsión, estas organizaciones conocidas como “oficinas de cobro” muchas veces son contratadas por los grupos **tipo A**, para que no haya una vinculación directa con el autor intelectual.

Así, el mapa de la violencia en América Latina es complejo, donde Colombia y México tienen las organizaciones más desarrolladas, contraloran las rutas de tráfico, recibiendo el pago del valor de la mercancía en EEUU y Europa. Los grupos **tipo A** para el caso de Colombia son Clan del Golfo, Rastrojos, Águilas Negras, Puntilleros, Pelusos y ELN (Indepaz, 2017). Mientras que para el caso mexicano son Cartel del Pacífico, Zetas, Caballeros Templarios y Familia Michoacana (UNODC, 2012). Otro grupo que viene tomando fuerza y está en camino a convertirse en una gran organización es Primer Comando Capital, el cual tiene presencia principalmente en la zona urbana de Brasil, pero que se ha ampliado y diversificado, logrando controlar parte del tráfico de Bolivia y Paraguay hacia Europa, por medio de las ciudades portuarias de Curitiba y Florianópolis, además del consumo interno en uno de los países con mayor prevalencia al uso de drogas en el continente (UNODC, 2016, p. 17).

La droga comercializada por los grupos anteriormente mencionados se produce en la región andina que comprende parte de Brasil, Colombia y Paraguay, pero principalmente Bolivia, Perú y Ecuador, estos tres últimos tienen bajos índices de criminalidad y se dedican al cultivo de sustancias de uso ilícito, lo que genera que no hayan grandes organizaciones locales sino carteles que compran la mercancía directamente. Como muestra la Tabla No. 1 Perú, Colombia y Bolivia han tenido el mayor número de incautación en kilogramos de *Cocaína* y *Marihuana*. Esta mercancía se debe transportar a los países con mayor prevalencia de consumo de droga, y a su vez, su precio es superior como en EEUU, Canadá y países en Europa (UNODC, 2016).

Por su parte, los países que son corredores estratégicos, en especial en la zona norte del continente, tienen los índices de criminalidad más altos, alentados por pequeñas y medianas estructuras disputándose entre ellas el tráfico y la comercialización interna, además de los conflictos con fuerzas policivas y militares. Un factor determinante en las dinámicas de violencia en estos países

³ El gota a gota es un tipo de préstamo de dinero por parte de entidades o personas no certificadas, las cuales realizan el préstamo sin necesidad de certificación de ingresos o demás documentos necesarios en un banco, pero son con intereses por encima de la tasa máxima de usura, y se cobran diaria o semanalmente.

de tránsito, son los robos de cargamentos de droga por parte de *tumbadores*, haciendo que los conflictos entre grupos aumente y con ello las muertes. Esos grupos se concentran en Centroamérica, específicamente en Guatemala, Honduras (Con los Chamale, Los Leones, Lorenzana, Mendoza, Cartel de Taxis, Los Grillos, Los Chachiros) y en menor medida Costa Rica y Nicaragua (Con Los Perrones, Los Tarzanes). Otro país involucrado en el transporte de sustancias psicoactivas es Venezuela con el Cártel de los Soles (UNODC, 2012).

Tabla No. 1. Incautación de droga en América Latina 2010-2015

Incautación (Kg)	Cocaína	Marihuana	Heroína
Perú	6.350.197	1.597.403	176
Colombia	5.617.689	1.897.085	4.348
Bolivia	1.632.061	2.132.191	S.I
Argentina	472.961	669.241	8
Ecuador	465.286	35.820	1.627
Panamá	251.759	15.258	578
Venezuela	191.081	135.006	297
Brasil	175.503	1.144.373	16
Costa Rica	100.185	27.806	165
Chile	81.665	108.844	S.I
Nicaragua	48.225	4.169	99
Honduras	42.302	41.944	190
México	41.798	8.543.386	10.055
Guatemala	25.386	5.971	264
Paraguay	17.574	2.334.240	2
El Salvador	6.107	6.526	35
Uruguay	4.577	10.626	S.I

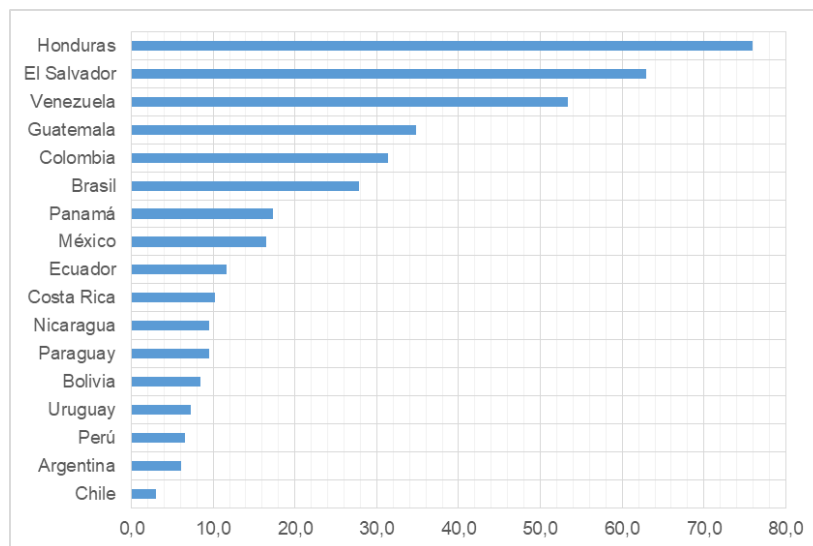
Fuente: UNODC, elaboración propia, 2017.

Los grupos **tipo C** se concentran en las áreas urbanas de grandes metrópolis, en países que no tienen estructuras organizadas unificadas como es el caso de El Salvador, Panamá y Uruguay, donde hay presencia de pandillas (muchos casos juveniles) que logran hacer redes de microtráfico, extorsión a comerciantes, hurto y proxenetismo, que incluso llegan a ser bandas transnacionales como Mara Salvatrucha (El Salvador), Calor Calor (Panamá), El Betito (Uruguay), y se vinculan internacionalmente haciendo las veces de microtráfico y transportistas (UNODC, 2012).

Al igual, Chile y Argentina tiene dinámicas de narco menudeo con menor fuerza, pero los grupos no han sido identificados, además no hay una fuerte conexión con otras prácticas criminales pero sí frente al uso local, que en Argentina el consumo de drogas alcanza el índice más alto de América Latina para 2014 que equivale entre 0,51% y 1,00% de prevalencia al consumo (UNODC, 2016,

p. 17). Es relevante, que estas organizaciones no son estáticas ni sus fronteras, por lo cual pueden tener un accionar en diversos países pero su origen y fuerza está en el país de procedencia.

Gráfica No. 1. Tasa promedio de homicidios en América Latina 2010-2015⁴



Fuente: Igarapé Institute, elaboración propia, 2017.

En este sentido, como evidencia la Gráfica No. 1 los países transportistas tienen la tasa de homicidios más alta, como lo son Honduras con 75,9 y Guatemala con 34,8 hpcch. Venezuela (53,4) también hace parte de los países dedicados al transporte de estupefacientes controlado por el Cártel de los Soles que contribuye a la tasa de homicidios, pero no en su totalidad, debido a la crisis política de los últimos años, que ha producido grandes manifestaciones y enfrentamientos entre civiles y la fuerza pública, produciendo homicidios, violencia, contiendas y riñas, además del aumento en las ciudades de grupos dedicados a la delincuencia común, en especial al hurto.

Por su parte, El Salvador (63,0) y Brasil (27,8) tienen grupos traficantes pero los homicidios ocurren a gran escala en las zonas urbanas, debido al incremento y fortalecimiento de pandillas locales. Estas dinámicas que se viene maximizando internamente, producen en estos países una tendencia al incremento de homicidios, diferente de las proyecciones frente a toda América Latina. Asimismo, como muestra la Gráfica No.1 países que históricamente han tenido bajos índices de criminalidad pero que vienen al alza son Uruguay (7,3), Argentina (6,1), Perú (6,5) y Chile (3,0),

⁴ La fuente no cuenta con el registro de Perú para el año 2010. La tasa promedio de homicidios refiere a la suma de las tasas de homicidio año a año entre 2010 y 2015, y la división de las mismas entre el total de años.

esto debido al aumento del consumo local que ha promovido la creación de pequeñas bandas, las cuales se están empezando a disputar el control del microtráfico y de rutas estratégicas.

A diferencia de esto, Colombia (31,4) y México (16,5) siguen teniendo tasas de homicidios altas pero han tendido a la baja en los últimos años, llegando a su punto más bajo en 2015 con 26,5 y 14,1 respectivamente. Lo anterior, es producto de la unión de las estructuras organizadas presentes. En México quedan como fuerzas predominantes los Zetas y el Cartel del Pacífico (unión entre los carteles de Tijuana, Sinaloa, Juárez, Guadalajara, Nuevo Mileno y del Golfo) (UNODC, 2012). Mientras, en Colombia se desmovilizan las FARC y se fortalece el Cartel del Golfo (antes Urabeños) y Pelusos (antes EPL), además de consolidarse los Puntilleros (unión entre Bloque Meta y Bloque Vichada). Así, en ambos país se da una estabilización en la región, debido a que no hay multiplicidad en los actores, por lo cual estos grupos logran control territorial y menor necesidad de recurrir al uso de violencia como el sicariato, pero los delitos contra el patrimonio aumentan (Indepaz, 2017).

Tabla No. 2. Percepción sobre seguridad ciudadana en América Latina en 2015⁵

	Problema: Delincuencia	Tasa de victimización
El Salvador	42	34
Uruguay	37	41
Perú	36	51
Argentina	35	47
Honduras	29	37
México	27	57
Panamá	25	32
Paraguay	25	45
Bolivia	23	39
Venezuela	23	89
Guatemala	21	38
Chile	17	36
Ecuador	12	36
Colombia	11	44
Costa Rica	10	37
Brasil	9	48
Nicaragua	3	30
Latinoamérica	23	44

Fuente: LAPOP, elaboración propia, 2011-2016.

⁵ La delincuencia como problema se mide frente a la pregunta ¿Considera usted la delincuencia como el principal problema de su país? Los porcentajes corresponden a las personas que marcaron en la encuesta “Muy de acuerdo” y “De acuerdo”. La tasa de victimización son todas aquellas personas que han sido víctimas de un crimen en un periodo de un año corrido, antes de la realización de la encuesta. Se expone la tasa frente a las personas encuestadas.

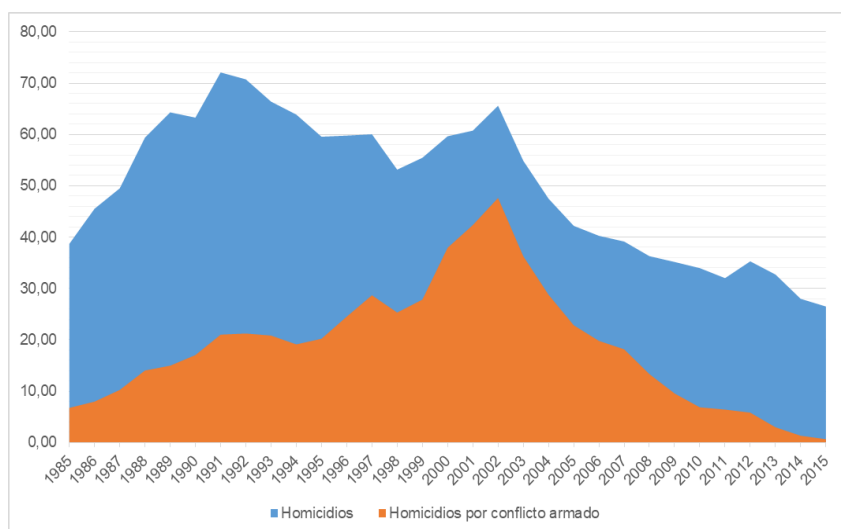
Frente a la *percepción de seguridad* en Latinoamérica (Tabla No.2), hay que tener en cuenta que la encuesta realizada por la corporación LAPOP se efectúa principalmente en áreas urbanas, dando una percepción sobre la metrópolis. En este sentido, en los países que hay un aumento en el microtráfico en las principales ciudades, como es el caso de Uruguay (37%) y Argentina (35%), hay una mayor preocupación frente a la delincuencia. De igual forma, El Salvador tiene una presencia fuerte de pandillas urbanas, por lo que la delincuencia es agendada como un problema prioritario (42%). Mientras que Nicaragua, un país aledaño, con índices de criminalidad inferiores a la media, tiene la tasa de *victimización* más baja de los países (30%) y así mismo, su percepción sobre la *importancia de la delincuencia* como problema es menor, llegando a ser solo de 3%.

Desde esta perspectiva, en América Latina, el tipo de banda organizada genera una tendencia a nivel nacional, donde las estructuras organizadas **tipo A** están consolidadas, han logrado una organización interna y control territorial para el narcotráfico. Mientras que la bandas **tipo C** se enfocan en el narcomenudeo, lo cual produce disputas intergrupales y aumento en la violencia ciudadana. Los grupos **tipo D** son productores y no incursionan en el crimen organizado, y aunque la producción de sustancias psicoactivas es alta, sus índices de violencia son bajos y tienden a disminuir. Respecto a las bandas **tipo B**, se desarrollan especialmente en países donde transita la droga, que los grupos locales se encargan de transportar o de robar cargamentos, así que son países donde la tasa de homicidios es alta, pero los hurtos y la victimización tiende a la baja.

1.2 Violencia y criminalidad en Colombia

La Violencia (1946-1966) fue una época en Colombia que se caracterizó por la lucha entre militantes de los partidos Conservador y Liberal. El hito histórico que da origen a la Violencia es el asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán el 9 de abril de 1948, como consecuencia, los liberales crean grupos de autodefensas campesinas (Sánchez, 2002, p. 33). Esta insubordinación surge de la primera oleada de Violencia (1946-1953) donde hubo bandolerismo político, un silenciamiento de la clase obrera, además de una cruzada anticomunista por parte de los conservadores con los *pájaros*, que eran asesinos a sueldo y los *chulavitas*, los cuales fueron policías especializados en asesinar liberales (Palacios, 1998, p. 1898).

Gráfica No. 2. Evolución tasa de homicidio en Colombia 1985-2015⁶



Fuente: Policía Nacional, UARV 1985-2015, elaboración propia.

La segunda oleada de Violencia (1953-1966) inicia en la presidencia del general Gustavo Rojas Pinilla, por la represión militar en zonas donde la guerrilla no se había entregado rápidamente, dando inicio al Frente Nacional (1958-1974), pacto directo y legítimo entre el liberal Alberto Lleras y el conservador Laureano Gómez para la alternación del poder entre partidos cada cuatro años. Pero el Frente Nacional no solucionó la situación y produjo que grupos organizados al margen de los partidos percibieran el pacto como un régimen político excluyente, creando una justificación para adoptar la lucha armada. Así, las autodefensas comunistas se transforman en las Fuerzas Armadas de Colombia (FARC) en 1964, después de la arremetida del Estado contra las *Repúblicas Independientes*⁷. Además, se fundaron en 1962 el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y el Ejército Popular de Liberación (EPL) en 1967 (Vargas, 1992, pp. 305-315).

En este contexto, a pesar del surgimiento de múltiples actores armados al margen de la ley entre 1966 y 1977 los índices de violencia disminuyen, y el Gobierno centra su política en impulsar el desarrollo económico y la urbanización. Esto generó un escenario propicio para una clase media más politizada y el aumento de movimientos sociales externos al bipartidismo, que culminó con

⁶ El año 1996 no tiene reporte oficial de la Revista Criminalidad y en informes realizados por la Dijn varía significativamente el número de homicidios, por lo cual se realizó un promedio entre 1995 y 1997 para cubrir la fecha.

⁷ Marquetalia en Tolima y Riochiquito en el Cauca, fueron denominadas por el dirigente Conservador Álvaro Gómez Hurtado como *Repúblicas independientes*, por el aumento del control social y armado de las guerrillas comunistas en el territorio.

el fortalecimiento de las guerrillas y la creación del Movimiento 19 de abril (M-19) en 1974. Como resultado de la proliferación de guerrillas y el abandono del Estado en algunas regiones, nacieron grupos paramilitares en el Magdalena Medio hacia 1982, que empiezan a expandirse por todo el país con el apoyo de las Fuerzas Armadas (FFAA). Además, en 1985 hay un fortalecimiento del conflicto armado, con hechos emblemáticos como la toma del Palacio de Justicia, la ofensiva paramilitar y el exterminio de la Unión Patriótica, que llevó a negociaciones de guerrillas con el gobierno, produciendo la desmovilización a inicios de la década de 1990 del M-19, EPL, Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y el Movimiento Quintín Lame (MAQL) (GMH, 2013, pp. 34, 129-136).

Como se muestra en la gráfica No.2, la trayectoria de la violencia está reflejada en la evolución de la tasa de homicidios en Colombia, que tiene un escalamiento con la consolidación de las guerrillas. No obstante, el aumento de homicidios entre 1991 y 1992 no corresponde especialmente al conflicto armado sino a múltiples dinámicas de la violencia como robo, riñas, intolerancia social, disputas por negocios legales y principalmente al narcotráfico, resultado de la persecución del *bloqueo de búsqueda* a los narcotraficantes que se habían entregado voluntariamente para un acuerdo de no-extradición, pero que ante la posibilidad de disminución de beneficios en las cárceles escaparon, empezando una nueva guerra, que incluso llevó a disputas entre los mismos narcotraficantes. En este sentido, en 16 meses se capturaron o dieron de baja a miembros del Cartel de Medellín por parte del Gobierno, en alianza con rivales del cartel denominados *Perseguidos por Pablo Escobar* (PEPES). Esta disputa terminó el 2 de diciembre de 1993 con la muerte de Pablo Escobar Gaviria⁸ (Medina, 2012, pp. 156-157).

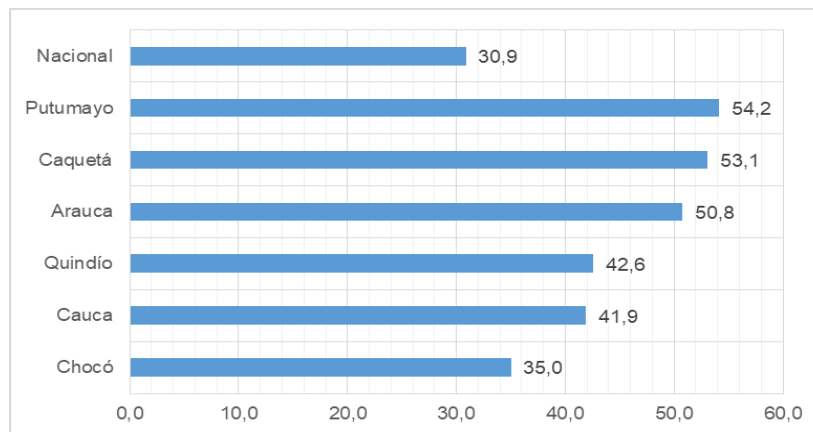
Desde el conflicto armado son múltiples las variaciones, pero la información más relevante se encuentra entre 2000 y 2005 (Gráfica No. 2), ya que en estos años se presenta una alza significativa llegando a su punto máximo en 2002 con una tasa de 23,79 hpch. Estas muertes se originaron en un contexto de incursión del paramilitarismo en diversas regiones del país, legitimado ante el fracaso del proceso de paz con las FARC realizadas entre 1998 y 2002, acentuado mediante ataques selectivos y masacres a la población, con el objetivo de crear miedo y así poder cooptar territorios (UARV, 2015). A su vez, en el inicio del gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014) hay un

⁸ Pablo Escobar Gaviria fue un narcotraficante colombiano, fundador y máximo líder del Cartel de Medellín.

estancamiento de los homicidios, pero esta tiende a la baja después de 2012, por el inicio oficial de los diálogos de paz entre el gobierno colombiano y las FARC, dando como resultado la menor cantidad de homicidios desde 1974 a 2016, año en que se terminó el acuerdo final para la paz⁹ y se inician los diálogos con el ELN.

Para realizar una caracterización de la criminalidad en Colombia es necesario hacer un diagnóstico desde el nivel regional, donde se determinaron seis departamentos con características similares al Cauca. El primer criterio de selección fue la tasa de homicidios, tomando los pertenecientes al rango alto (mayor a 30 hpcch), el segundo parámetro fue la clasificación territorial según la Ley 617 de 2000, donde se escogieron los referentes a las categorías 3 y 4¹⁰, y el tercer criterio fue la propuesta realizada por DNP para nuevas tipologías departamentales, donde se seleccionaron departamentos en las tres categorías (Desarrollo robusto, Desarrollo intermedio y Desarrollo incipiente) que corresponden a una evaluación de seis criterios: i) Funcionalidad urbana, ii) Condiciones de vida, iii) Desarrollo económico, iv) Desarrollo ambiental, v) Institucionalidad y vi) Seguridad (Carmona, et al., 2015, p. 1). Así, los departamentos elegidos además del Cauca son: Arauca, Caquetá, Chocó, Putumayo y Quindío.

Gráfica No. 3. Promedio tasa de homicidios en seis departamentos 2010-2015



Fuente: Policía Nacional, elaboración propia, 2010-2015.

⁹ El Acuerdo Final de paz: Es el documento final firmado por el gobierno nacional y las FARC, con los componentes negociados en la Habana entre delegados de cada una de las partes. El objetivo principal es la terminación del conflicto armado interno y la construcción de una paz estable y duradera.

¹⁰ La Ley 617 de 2000 determina las normas para fortalecer la descentralización y racionalización del gasto público por medio de la categorización de entidades territoriales. La categoría tres responde a los departamentos con población entre 100.001 y 390.000 habitantes, y con recursos de libre destinación entre 122.000 y 60.000 Salarios mínimos legales vigentes (SMLV). Por su parte, los departamentos categoría cuatro son aquellos que tienen población inferior 100.001 habitantes y que cuentan con recursos de libre destinación menores de 60.000 SMLV.

Como muestra la Gráfica No. 3, la tasa de homicidios en los seis departamentos tienen un indicador superior a la media nacional, demostrando la alta conflictividad dentro de las relaciones entre Estado, estructuras organizadas y sociedad civil. En Putumayo y Caquetá las tasas de homicidios son las más altas (53,1 y 50,8 respectivamente) causado por la falta de grupos hegemónicos al margen de la ley en las regiones, ya que hay multiplicidad de actores en incursión, generando que haya una disputa interna y con ello más homicidios. Por su parte, Chocó ostenta la tasa más baja de los seis casos con 35 hpcch, en un departamento con fuerte presencia de grupos paramilitares (Urabeños, Rastrojos, Águilas Negras) y guerrillas (FARC, ELN) que han logrado acuerdos internos, estabilizando los indicadores de criminalidad.

Tabla No. 3. Presencia grupos paramilitares en seis departamentos 2010-2015

	Urabeños	Rastrojos	Águilas Negras	Otros
Arauca			2010-2012	2010-2011
Caquetá	2015	2010	2011-2015	2010-2012
Cauca	2012-2015	2010-2015	2010-2015	2010
Chocó	2010-2015	2010-2015	2010-2015	2010-2015
Putumayo	2012-2013	2010-2015	2011-2012	
Quindío	2010-2015	2010-2015	2010-2012	2010-2015

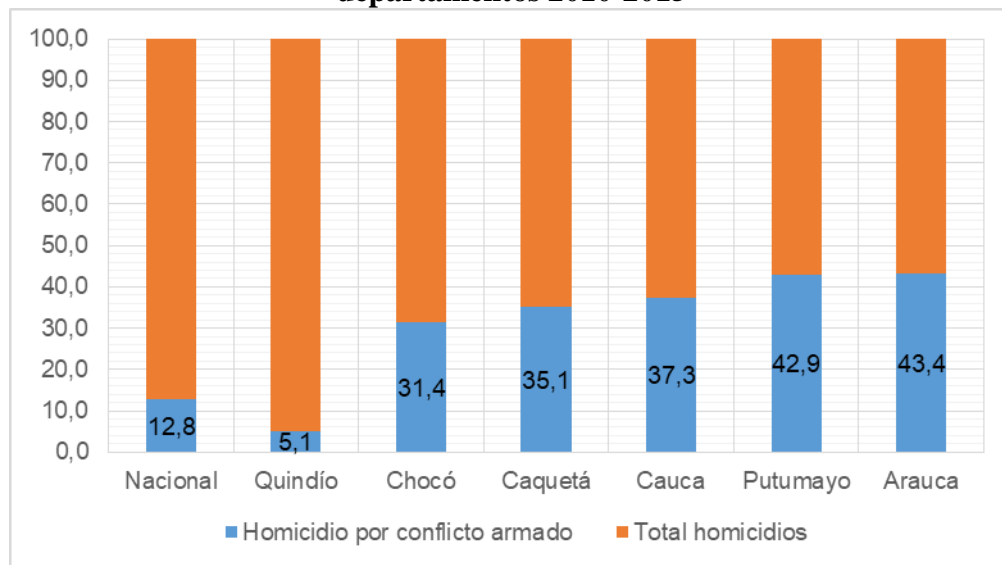
Fuente: Indepaz, elaboración propia, 2011-2016.

Al igual, aunque Arauca no tiene grupos paramilitares consolidados en la región (Tabla No. 3), la guerrilla del ELN tiene una presencia histórica fuerte, ligado especialmente a la política minera y petrolera, es por ello que hay una baja significativa de los homicidios frente a los demás departamentos. En el Cauca y Quindío, las dinámicas son distintas aunque tenga indicadores cercanos, el departamento de Quindío no tiene presencia guerrillera pero sí multiplicidad de grupos delincuenciales, ligados esencialmente al microtráfico, que genera disputas internas donde el sicariato es empleado para solucionar estos conflictos, en un departamento con una alta prevalencia al consumo de sustancias psicoactivas, adicionalmente tiene una fácil conexión con ciudades grandes como Pereira y sectores rurales con el norte del Valle, que sitúan al Departamento como corredor estratégico. Mientras que el Cauca tiene presencia de paramilitares y guerrillas, pero la disputa territorial está ligada a las zonas que producen hoja de coca, marihuana y oro.

Asimismo, en Arauca la mayoría de homicidios se dan por conflictos entre los grupos armados al margen de la ley presentes en el territorio, que representa el 43,3% de total de homicidios, donde

se afecta a los actores involucrados y a la población civil (Gráfica No.4). Por su parte, Quindío es el caso que menos población en el sector rural tiene de los seis departamentos (12,3%), donde sus dinámicas urbanas están ligadas no solo al conflicto armado (guerrillas y paramilitares), sino también a bandas criminales de escala local dedicadas al microtráfico, robo, extorsión, además de pandillaje, barras bravas y conflictos comunitarios por convivencia, por lo cual los homicidios atribuidos al conflicto armado en el periodo solo representan 5,1% del total.

Gráfica No. 4. Promedio porcentaje de homicidios por conflicto armado en seis departamentos 2010-2015



Fuente: Policía Nacional, UARV, elaboración propia, 2010-2015.

Con respecto a los cultivos de uso ilícito, hay una fuerte conexión con los grupos al margen de la ley, y con ello a las dinámicas de criminalidad. Como ilustra la Tabla No.4, el departamento del Cauca es el que más presenta mayor incautación de sustancia de uso ilícito, en un territorio donde el 60,3% de la población pertenece al sector rural, circunstancia propicia para la siembra y transformación del mismo. Estas condiciones están ligadas a los múltiples pisos térmicos que facilitan las plantaciones, zonas alejadas donde la fuerza pública tiene difícil acceso, bajos índices de desarrollo y territorios con legitimidad de grupos al margen de la ley, en un departamento con

presencia guerrillera y paramilitar desde finales de la década de 1960 y 1970 respectivamente (GMH, 2013, p. 121)¹¹.

Tabla No. 4. Sumatoria hectáreas e incautaciones de cultivos de uso ilícito en seis departamentos 2010-2015

De departamento	Cultivos (He)		Incautaciones (Kg)		
	Coca	Amapola	Cocaína	Heroína	Marihuana
Quindío	0	0	1.130	52	27.384
Arauca	571	0	13.188	0	10.077
Chocó	13.989	0	148.914	68	19.690
Caquetá	28.176	0	166.764	0	2.474
Cauca	34.674	980	861.785	122	351.772
Putumayo	62.228	0	406.142	0	6.086
Nacional	386.769	2.272	5.649.435	3.921	1.712.108

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, elaboración propia, 2010-2015.

Por el contrario, Quindío es un departamento básicamente urbano, donde no hay producción de estupefacientes pero sí consumo, que está ligado al microtráfico. Ejemplo de estas dinámicas urbanas son los hurtos, ya que a estos no solo se dedican bandas criminales (Bacrim) (llamadas también grupos neoparamilitares) sino que hay una fuerte influencia de grupos dedicados a delinquir a nivel local o regional y que están en constante disputa entre ellos (Indepaz, 2017, p. 2). En este sentido, Quindío tiene una afluencia mayor de este tipo de grupos, que se puede comprobar en una mayor tasa de hurtos a personas y residencias (106,6 y 253,8 respectivamente), mientras en el departamento como el Caquetá estas tasas son de 58,9 y 40,7 como muestra la Tabla No. 5.

Tabla No. 5. Promedio tasa de hurtos en seis departamentos 2010-2015

Hurto	Personas	Automotores	Residencias
Caquetá	58,99	46,57	40,75
Cauca	76,91	39,48	59,80
Chocó	87,39	70,98	68,96
Arauca	92,26	97,24	30,44
Putumayo	167,32	49,04	80,78
Quindío	253,87	28,31	106,62
Nacional	178,14	64,96	42,97

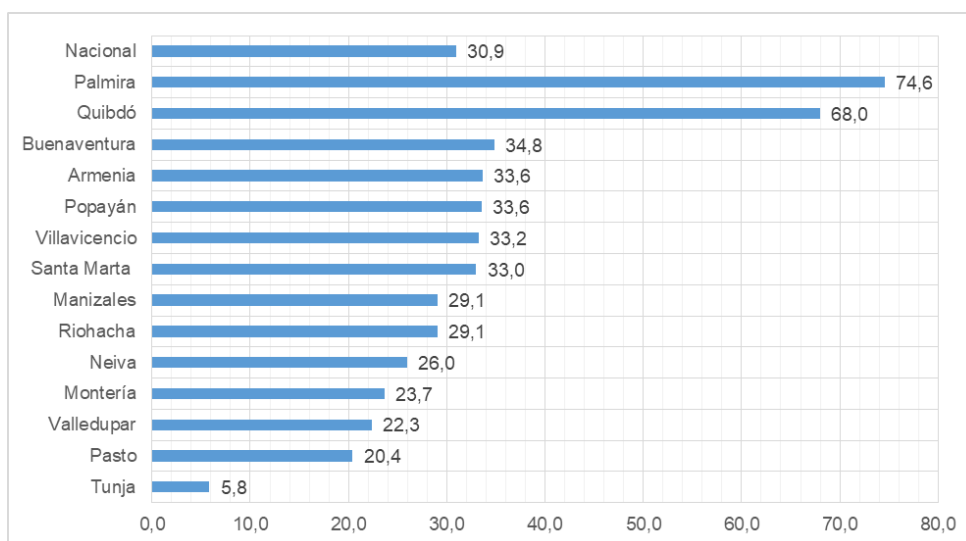
Fuente: Policía Nacional, elaboración propia, 2010-2015¹².

¹¹ En 1964 nace la guerrilla de las FARC debido a la ofensiva del Estado contra las denominadas “Repúblicas independientes” que eran Marquetalia (Tolima) y Riochiquito (Cauca). Mientras que el primer grupo paramilitar en el Cauca son las Autodefensas Campesinas de Ortega creadas en 1978.

¹² Promedio tasa de hurto refiere a la suma de las tasas de hurto por cada cien mil habitantes, de año a año entre 2010 y 2015, y la división de las mismas entre el total de años.

Al igual, para realizar una caracterización de la criminalidad en Colombia desde el nivel local, se seleccionaron 13 ciudades con características similares a Popayán. El primer criterio fue poblacional, ya que se escogieron las ciudades intermedias con un rango poblacional categoría 1 (100.001-500.000 habitantes). El segundo parámetro fue que las ciudades estuvieran incluidas en la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana realizada por el DANE. El tercer criterio fue la propuesta realizada por DNP para nuevas tipologías en las ciudades, donde se escogieron municipios en los seis tipos (Mayores, Maduras, Adultas, Jóvenes y Grandes, Adolescentes, y Embrionarias¹³), que corresponden a una evaluación de ocho dimensiones: i) Demográfica, ii) Salud, iii) Educación, iv) Vivienda y servicios públicos, v) Pobreza multidimensional, vi) Pobreza monetaria, vii) Laboral e viii) Institucionalidad (DNP, 2014, pp. 124-127). En este sentido, las ciudades elegidas son: Armenia, Buenaventura, Manizales, Montería, Neiva, Palmira, Pasto, Quibdó, Riohacha, Santa Marta, Tunja, Valledupar y Villavicencio.

Gráfica No. 5. Promedio tasa de homicidios en 14 ciudades 2010-2015

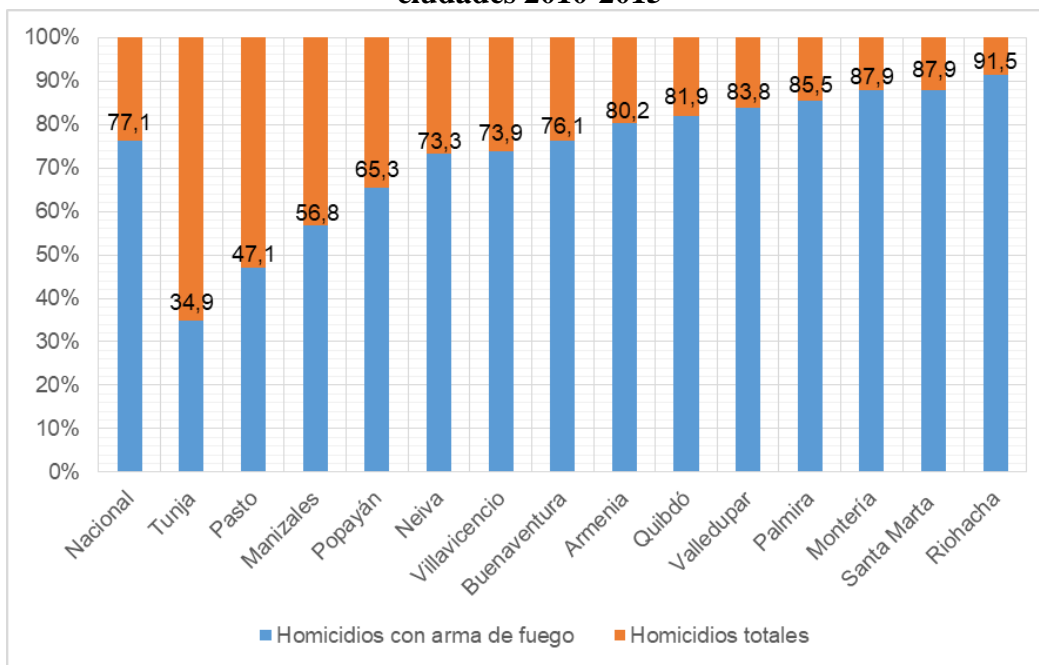


Fuente: Policía Nacional, elaboración propia, 2010-2015.

¹³ Tipos de ciudades. Mayores: Bono demográfico avanzado y velocidad de envejecimiento, las políticas se deben enfocar en educación, mercado laboral, adulto mayor y atracción de jóvenes para prolongar el bono. Maduras: Bono demográfico relativamente avanzado y tiende al envejecimiento, necesidad de consolidar servicios sociales y fortalecer las instituciones para la atención a adultos mayores. Adultas: Están en pleno bono demográfico, con necesidad de crecimiento y ahorro, se deben enfocar políticas para la consolidación de logros sociales y mercado laboral. Grandes y jóvenes: Alta tasa de dependencia demográfica de los menores, con importantes diferencias sociales, necesidad de programas para el desarrollo social integral. Adolescentes: Apenas han iniciado el bono demográfico y tienen tendencia a la población menor, debe generar política para el cumplimiento de servicios y capacidades sociales. Embrionarias: No han indicado el bono demográfico, alta dependencia de los menores, los programas deben enfocarse en el saneamiento de las necesidades mínimas, además del fortalecimiento institucional (DNP, 2014, p. 125).

Teniendo en cuenta que el indicador óptimo de las manifestaciones de criminalidad es la violencia homicida, se evalúa esta situación en las 14 ciudades (UNODC, 2013). Según la Gráfica No.5, Palmira es la ciudad con la mayor tasa de homicidios con un promedio de 74,6, esto se debe a su alta vinculación con las dinámicas criminales de Cali y Norte del Valle, siendo un corredor estratégico y punto de encuentro frente al tráfico de estupefacientes, además de contar con presencia de grupos sicariales que según fuentes locales, a 2013 aportaron el 68,6% de los homicidios (Franco, 2014). Igualmente, Quibdó tiene una tasa alta de homicidios (68,0 hpcch) que corresponde a la fuerte vinculación de esta capital con las problemáticas departamentales, donde hay gran confluencia de actores armados al margen de la ley, que buscan controlar la ciudad más importante a nivel departamental, para facilitar el transporte de sustancias de uso ilícito y oro.

Gráfica No. 6. Promedio participación porcentual homicidios con arma de fuego en 14 ciudades 2010-2015



Fuente: Policía Nacional, elaboración propia, 2010-2015.

Por su parte, Tunja tiene la tasa de homicidios más baja con 5,8 donde el 34,9% son producidos por arma de fuego, siendo a su vez, la ciudad con el porcentaje por arma de fuego más bajo, esto demuestra la poca especialización del homicidio en la ciudad, donde la violencia instrumental, que es realizada con predeterminación, es baja. Los homicidios que se evidencian, están ligados a problemas de convivencia comunitaria pero no a grandes bandas delincuenciales, ya que en la

ciudad se registran grupos paramilitares que han pasado esporádicamente y con poca fuerza, y grupos delincuenciales, con poca trayectoria local y sin una estructura organizada definida, repercutiendo en el nivel de predeterminación en los delitos, haciendo que esta debilidad corresponda a bajos índices de criminalidad municipal (Gráfica No.7).

Contrario a las dinámicas de los homicidios, la mayor tasa de *hurtos* se presenta en ciudades sin diversidad en los grupos armados, como es el caso de Tunja, Manizales y Neiva, toda vez que al no tener control del municipio un grupo al margen de la ley, hay multiplicidad de pequeñas bandas que se dedican a delitos de bajo impacto, pero otorgan remuneración económica inmediata, como es el robo. Así mismo, es un tipo de delito que no necesita un alto nivel de especialización a diferencia del sicariato. Es por ello que las ciudades que menos presencia armada tienen, representan más delitos de este carácter económico (Tabla No.6). Por su parte, Buenaventura (34.8) tiene fuerte presencia paramilitar, evidenciada en una tasa de homicidios superior al promedio nacional de 30,9 hpcch, sin embargo, tiene los índices más bajos de delitos que afectan el patrimonio como *hurtos de personas, automotores y residencias*.

Tabla No. 6. Promedio tasa de hurtos en 14 ciudades 2010-2015

Hurto	Personas	Automotores	Residencias
Buenaventura	94,92	10,76	14,00
Riohacha	107,77	86,47	40,56
Montería	162,67	41,73	52,77
Valledupar	197,22	112,62	65,42
Santa Marta	201,64	43,88	58,59
Quibdó	271,97	154,58	193,81
Popayán	295,10	228,58	72,23
Palmira	318,68	109,34	22,47
Armenia	326,38	32,22	100,24
Pasto	389,51	156,51	77,82
Tunja	399,04	10,85	103,68
Manizales	430,49	15,80	59,68
Neiva	493,07	118,28	150,67
Villavicencio	521,44	110,87	194,88
Nacional	178,14	64,96	42,97

Fuente: Policía Nacional, elaboración propia, 2010-2015.

Sobre la percepción de seguridad ciudadana, es un indicador que muestra la apreciación de la población frente a la seguridad y los organismos competentes. Así, la ciudad de Pasto tiene la tasa de *victimización* más alta entre los casos de estudio (30,9), pero contrario a lo que se esperaría, la

tasa de denuncia (21,6) está por debajo del promedio nacional (24,56), además la *percepción de inseguridad* (71,7) es la más alta del país, debido a que hay una alta victimización pero una baja confianza institucional frente a resolver los hechos delincuenciales, por lo cual no se realizan las denuncias y se tiene una peor percepción sobre la seguridad municipal. Tunja presenta una victimización de 12,63, casi 6 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional, la tasa de denuncia más alta (28,63) y, a su vez, presenta la mejor percepción sobre seguridad (63,0), demostrando que hay mayor confianza institucional en el municipio.

Asimismo, las ciudades con mala *percepción* sobre la seguridad ciudadana como Quibdó, Palmira y Pasto, hacía 2015 fueron las capitales de Colombia con mayor incautaciones de *cocaína* y sus variaciones (127,6, 121,2 y 1.153,4 kilogramos respectivamente), dando muestra de los operativos policiales en la ciudades, pero también de la alta presencia y consumo de narcóticos. Mientras que Manizales (26,7) y Montería (29,4) tienen las incautaciones más bajas con 42,9 y 34,7 kilogramos de *cocaína* (UNODC, 2016). De igual forma, esta mala *percepción* se debe a que en la encuesta las personas hacen alusión a *ollas* o casas de expendio de estupefacientes como uno de los principales problemas de seguridad en las ciudades (Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana, 2011-2016).

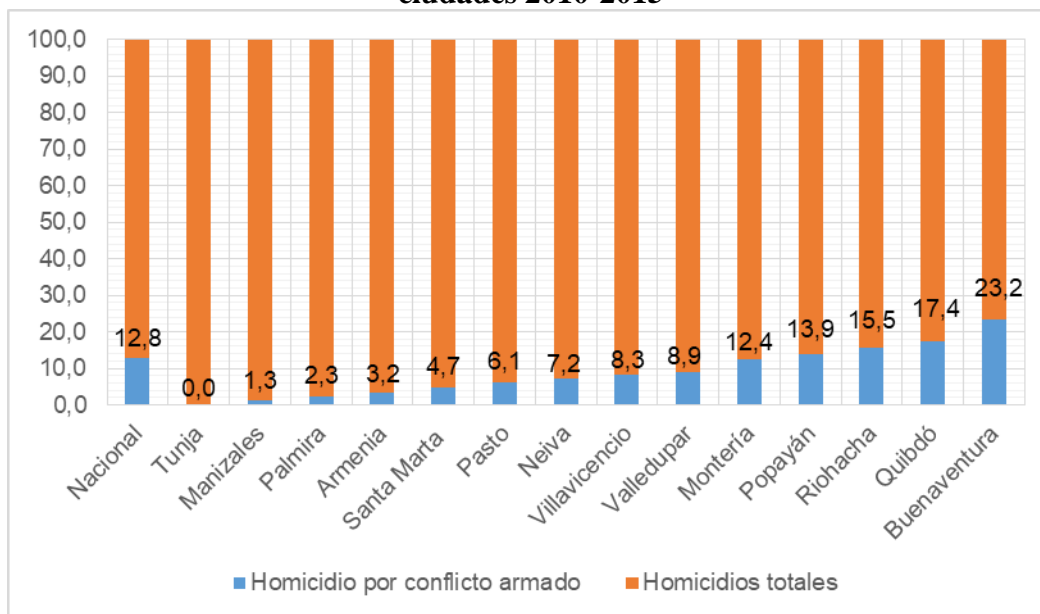
Tabla No. 7. Promedio tasa de victimización, denuncia y percepción de seguridad ciudadana en 14 ciudades 2011-2015

Tasa	Victimización	Denuncia	Percepción inseguridad
Buenaventura	9,03	16,77	53,33
Quibdó	11,17	24,17	61,30
Tunja	12,63	28,63	27,00
Santa Marta	12,64	25,80	43,06
Palmira	15,88	21,13	62,75
Montería	16,14	21,86	29,40
Riohacha	16,27	26,73	54,27
Valledupar	16,28	27,10	51,50
Manizales	17,74	23,10	26,70
Armenia	17,94	22,04	37,30
Neiva	18,42	31,38	55,06
Villavicencio	18,68	27,52	53,22
Popayán	20,48	24,92	56,50
Pasto	30,90	21,60	71,78
Total ciudades	18,56	24,56	59,38

Fuente: DANE, elaboración propia, 2012-2016.

La Gráfica No. 7 muestra el porcentaje de homicidios causado por el conflicto armado, donde ciudades como Buenaventura, Quibdó, Riohacha y Montería con una fuerte trayectoria de distintos grupos paramilitares, presentan los mayores índices con 23,2%, 17,4% y 15,5% respectivamente. Por su parte, Tunja que no presentó homicidios en el marco del conflicto armado, ya que tiene presencia permanente solo de los Urabeños. Sin embargo, ciudades como Palmira que tiene las tasa de homicidio más alta (74,6), presenta solo 2,3% de los hechos por parte del conflicto armado, lo que demuestra su vinculación con otras prácticas delictivas que generan los homicidios, especialmente con dinámicas ligadas al narcotráfico y oficinas de cobro, que realizan asesinatos por encargo a cambio de dinero o ajuste de cuentas, otorgan prestamos por encima de la tasa máxima de usura y extorsionan a la población.

Gráfica No. 7. Promedio porcentaje de homicidios por conflicto armado interno en 14 ciudades 2010-2015



Fuente: Policía Nacional, UARV, 2010-2015.

Por consiguiente, en Colombia las dinámicas internas determinan las variaciones frente a la criminalidad entre regiones, en ese sentido, las ciudades tienen principalmente bandas delincuenciales, las cuales se dedican al microtráfico, proxenetismo, sicariato, extorsión y demás dinámicas delictivas, tienen escaso control y son cambiantes, producto de las fuertes disputas entre distintas bandas, lo que genera un aumento en los homicidios. Por su parte, los departamentos tienen grupos al margen de la ley consolidados, que han logrado un control territorial, por lo cual

la violencia se limita a los homicidios de parte de estos grupos y actividades económicas para su sostenimiento, especialmente frente al hurto de automotores y las extorsiones.

1.3 Violencia y criminalidad en el Cauca

La época de la Violencia (1946-1964) en el departamento del Cauca, fue resultado de la represión hacia movimientos obreros, agrarios y populares donde sucedieron masacres, la más destacada fue realizada en el municipio de Belalcázar, donde 112 personas fueron fusiladas el mismo día por tropas militares. Igualmente, se reflejó esta situación con el asalto a Santo Domingo y las acciones represivas ejecutadas en Tierradentro, municipio de Inzá. Así, debido a los enfrentamientos entre el ejército y guerrillas se decretó Estado de Sitio, ya el Cauca entre 1949 y 1958 a causa de la Violencia mueren aproximadamente 1.560 personas (Guzmán, et al., 1962, pp. 45, 104, 291-295).

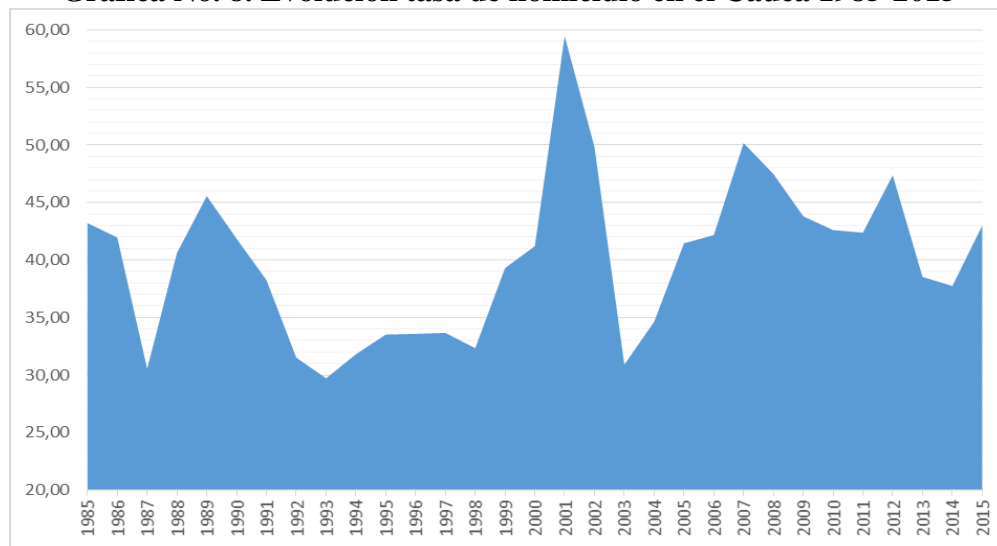
Para mitigar esta situación, en 1958 por medio del Decreto Legislativo 328 se determinó que las autoridades nacionales, regionales y locales debían facilitar la solución frente la lucha armada en los departamentos en Estado de Sitio (Guzmán, et al., 1962, p. 361). Pero esta iniciativa del gobierno no fue efectiva, agudizando el conflicto entre las partes que desencadenó la creación en 1964 de las FARC. Formalizado en Riochiquito, Cauca, mediante la primera Conferencia al año siguiente, justificando la lucha armada por la arremetida del Estado contra las *Repúblicas Independientes* y en especial por la ofensiva a Marquetalia (GMH, 2013, p. 112).

En este sentido, el departamento del Cauca ha tenido presencia de guerrilla desde la Violencia, acentuándose esta situación con la fundación de las FARC en 1964. En la década de 1970 ingresa el ELN a la zona, y el brazo armado del Partido Comunista Marxista Leninista el EPL, con el comando Pedro León Arboleda, que se desmovilizaría en 1990. Asimismo, el Cauca tuvo presencia del M-19 desde 1978 hasta su desmovilización en 1989, cuyo proceso de paz se realizó en Santo Domingo, Tacueyó del municipio de Toribío. Tuvo presencia del PRT hasta su desmovilización en 1990 y del Movimiento armado Quintín Lame de origen indígena y radicado en el Cauca, hasta su desmovilización en 1991. Actualmente en el Departamento hay presencia de los desmovilizados de los Frentes 6, 8, 60, 64 y la Columna Móvil Jacobo Arenas de las FARC en zonas veredales y campamentos de Paz en Buenos Aires, Caldon y Corinto, además de los frentes

Manuel Vásquez, José María Becerra y la Columna Móvil Lucho Quintero del ELN (Vanegas, et al., 2008, p. 23).

No menos relevante, es la incursión del paramilitarismo y la magnitud de sus acciones entre 1998 y 2005, que inicialmente se expresó con el surgimiento de las autodefensas campesinas de Ortega (Cajibío) en 1978, y se caracterizó por el desarrollo de acciones defensivas y concentradas en la zona, pero luego fue apoyada y absorbida por las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Además, la incursión del Bloque Calima de las AUC en 1998, concentró sus acciones inicialmente en municipios de la costa pacífica, pero luego se extendieron hacia los municipios del sur y norte del Cauca, para disputar territorios que tradicionalmente habían controlado las guerrillas (Vanegas & Jaramillo, 2008, p. 60).

Gráfica No. 8. Evolución tasa de homicidio en el Cauca 1985-2015



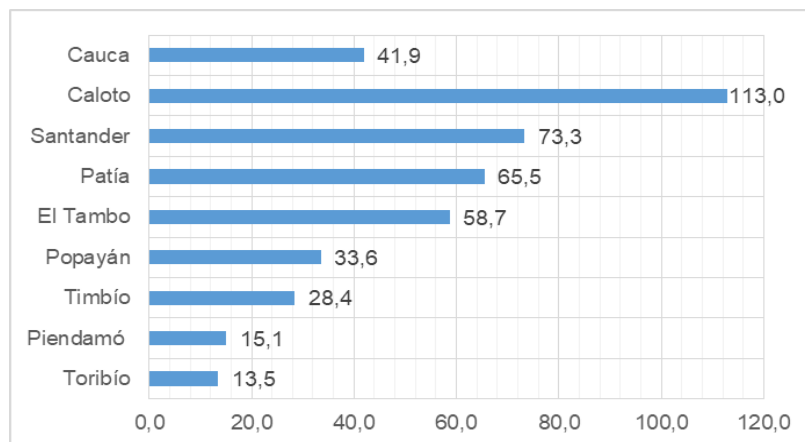
Fuente: Policía Nacional, elaboración propia, 1985-2015.

Como se muestra en la Gráfica No. 8, los homicidios en el Cauca tendieron al alza a partir de 1993 (29,72 hpcch) el cual es el punto más bajo en el periodo de estudio. El aumento se debe a la incursión del paramilitarismo donde se vulneraron Derechos Humanos. Igualmente, en 1999 por el inicio de los diálogos de paz, se generó un escenario propicio para el fortalecimiento de las AUC llegando al punto más alto en 2001 (59,47 hpcch) cuando ocurrieron las masacres del Naya, región ubicada entre Cauca y Valle sobre los municipios de Buenaventura, López de Micay y Buenos Aires, y el predio de Gualanday, Corinto. Otro factor importante, es que se firma el *Plan Colombia*

en 1999, el cual significó un aumento en el conflicto una vez entró en vigencia, debido a los enfrentamientos entre los campesinos, grupos al margen de la ley y fuerza pública por la erradicación de cultivos de uso ilícito. En el inicio del gobierno de Juan Manuel Santos hay un estancamiento de los homicidios, pero esta tiende a la baja después de 2012 por el inicio oficial de los diálogos de paz entre el gobierno y las FARC.

Para realizar la caracterización de la criminalidad en el departamento del Cauca, se seleccionaron ocho municipios de acuerdo a tres componentes. i) Presentar una tasa de homicidio alta, ya que demuestra la conflictividad en el municipio, ii) tener una tasa de extorsión superior al promedio departamental, debido a que este indicador muestra los posibles ajuste de cuentas de bandas dedicadas a este delito, y iii) representar una participación porcentual de los homicidios por hechos sicariales superior al promedio del departamento del Cauca. Frente a estas características los municipios seleccionados son: Caloto, El Tambo, Patía, Piendamó, Popayán, Santander de Quilichao, Timbío y Toribío. De estos municipios se realiza una caracterización de la criminalidad en el Cauca, desde una lectura espacial, utilizando las gráficas, tablas y mapas como insumo para cada municipalidad.

Gráfica No. 9. Promedio tasa de homicidios en municipios del Cauca 2010-2015



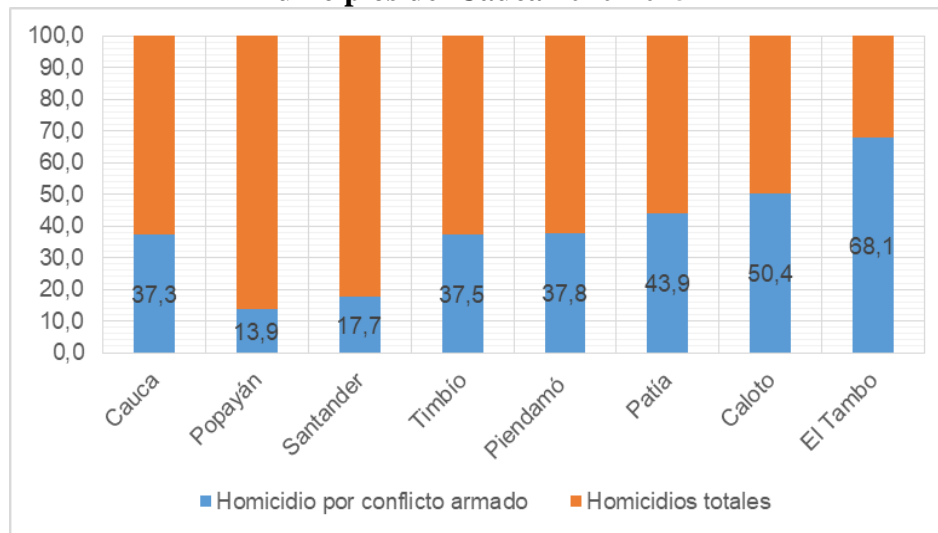
Fuente: Policía Nacional, elaboración propia, 2010-2015.

Como muestra la Gráfica No. 9, Caloto es el municipio con la tasa de homicidios más alta (113,0), la cual tiende al alza debido a que es un territorio actualmente disputado por los grupos Clan del Golfo y ELN, generando mayor número de muertes por conflicto armado en un lugar históricamente controlado por las FARC (Gráfica No.11). Su importancia radica en que es una

f fuente económica importante al ser el mayor productor de *marihuana* en el Departamento (19.512 kg de incautaciones), además de tener una fuerte conexión con las pandillas en Puerto Tejada, con las cuales intercambia *automóviles* robados (1.870) por sustancias psicoactivas, llevándolos a zonas en el municipio de difícil acceso, poco control y falta de legitimidad ante la población de las Fuerzas Armadas (Bosch, et al., 2017, p. 181).

Debido al constante control de grupos al margen de la ley y a sus disputas territoriales en el municipio, el conflicto armado aporta el 50,4% de los homicidios totales, además presenta una tasa de extorsión alta (23,74) en un sector rural con poco comercio, centrándose en el pago de “vacunas” para el transporte de víveres o cobro por los predios y su acceso a este. A pesar de que este tipo de crimen sea alto, los ajustes de cuentas realizados por sicarios son bajos (6,7), como consecuencia, a su vez, del control por parte de grupos armados, ya que ellos ejecutan los homicidios y no tienen que pagar a terceros, pues frente a las circunstancias hay pocas posibilidades de captura, que genera un mayor terror en la población.

Gráfica No. 10. Promedio porcentaje de homicidios por conflicto armado en siete municipios del Cauca 2010-2015¹⁴



Fuente: Policía Nacional, UARV, elaboración propia, 2010-2015.

Por su parte, Santander de Quilichao ubicado en el norte del Departamento, sobre la carretera Panamericana que une el sur con las principales ciudades del país, presenta la combinación de

¹⁴ Toribio no se incluye por discrepancias en la fuente de información.

dinámicas urbanas propias del mismo y rurales por la cercanía con otros municipios agrestes que se desplazan recurrentemente a esta cabecera. Así, el municipio cuenta con altos índices de criminalidad, como la tasa de homicidios de 73,3, debido a que es un municipio receptor de hoja de coca y oro de minería ilegal proveniente de Suárez y Morales, las cuales se comercializan desde el microtráfico y se transportan por la carretera principal.

Actualmente, hacen presencia en Santander de Quilichao los grupos paramilitares Clan del Golfo y Águilas Negras que controlan el transporte de estupefacientes, pero estos no están inmersos en las dinámicas internas por lo cual solo el 17,7% de los homicidios son por conflicto armado. Así, el accionar criminal está sustentado en pequeñas bandas apoyadas por estos grupos, que se dedican al hurto de *personas* (189,4), *automotores* (2.264,9) y *residencias* (70,7), y la *extorsión* principalmente a comerciantes (16,1), donde su nivel de especialización es alto, ya que el 84,1% de los homicidios son realizados con arma de fuego. Pero los hechos *sicariales* efectivos representan el 7,3% que es inferior al promedio departamental, debido a que hay un gran número de homicidios sin especificar en *modus operandi*, además de las muertes relacionadas con riñas, que invisibiliza la gran cantidad de homicidios bajo esta modalidad.

Tabla No. 8. Sumatoria de incautación sustancias psicoactivas en el Cauca 2011-2014

Incautaciones (Kg)	Cocaína	Marihuana
Caloto	330	19.512
Piendamó	533	2.401
Timbío	1.093	0
Popayán	1.142	1.427
Toribío	1.444	18.687
El Tambo	1.650	0
Santander	2.900	18.236
Patía	2.912	361
Cauca	67.470	228.852

Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, elaboración propia, 2016.

Al igual, las municipalidades de Patía (65,5) y El Tambo (58,7) tienen tasas de homicidio superiores a la departamental de 41,9 hpcch, está relacionada con la alta producción de *cocaína* (Tabla No. 8) y disputas territoriales por las mismas, que genera una tendencia al alza frente al homicidio y en su mayoría corresponde al conflicto armado con 43,9% y 68,1% respectivamente. Estos territorios históricamente han tenido influencia de grupos armados al margen de la ley, donde

actualmente predomina el Clan del Golfo para la exportación de sustancias psicoactivas por la Costa Pacífica (Mapa Anexo No.1).

A su vez, debido al control de estos grupos, los homicidios se tienden a realizar por ellos mismos y no por encargo, por lo cual los hechos *sicariales* son bajos con 13,7% en el Patía y 7,8% en El Tambo, igualmente que los hurtos a *residencias*, pero en el Patía hay un alza frente al hurto a *personas* (86,2), ya que la cabecera municipal de El Bordo se encuentra a inmediaciones de la carretera Panamericana, donde hay gran afluencia de vehículos y en múltiples ocasiones, las bandas detienen los carros para robar a los pasajeros. Frente a la *extorsión*, los dos municipios presentan altas tasas (13,19 y 12,73 respectivamente), las cuales se realizan principalmente a ganaderos, agricultores y en un menor porcentaje a comerciantes.

De igual forma, Popayán es el municipio con una mayor tasa de extorsión (28,3), la cual está ligada a las dinámicas urbanas, donde pequeñas bandas se dedican especialmente a este tipo de crimen hacia comerciantes y al hurto de *personas* (295,1), *automotores* (2.285,9) y *residencias* (72,23). En este sentido, la ciudad deja de lado relaciones propias de un departamento rural, por lo cual la tasa de homicidio es de 33,6 hpcch, mientras que a nivel departamental es de 41,9 hpcch. Esto debido a que no hay una fuerte influencia de los grupos paramilitares y guerrilleros, dejando como resultado que los homicidios por conflicto armado representen solo el 13,9%.

Asimismo, los homicidios en Popayán son efectuados por múltiples móviles, como las riñas, intolerancia, disputas por el microtráfico, robo a mano armada y demás. Lo cual produce que no todos los homicidios tengan nivel de especialización, generando que las muertes causadas por arma de fuego (65,3%) sean menores al promedio de 76,5% en el Cauca, aunque la violencia instrumental sea superior, ya que los hechos sicariales efectivos representan el 21,4% de los homicidios totales, los cuales se enfocan principalmente en comerciantes que han sido extorsionados y no han realizado los pagos, o en personas que pueden tener vinculación con prácticas ilegales en el Departamento (Gráfica Anexa No.1).

Como muestra la Tabla Anexa No. 3 el perfil ocupacional más afectado por *sicariato* son los comerciantes, esto puede corresponder a dos posibilidades, primero, las extorsiones regularmente

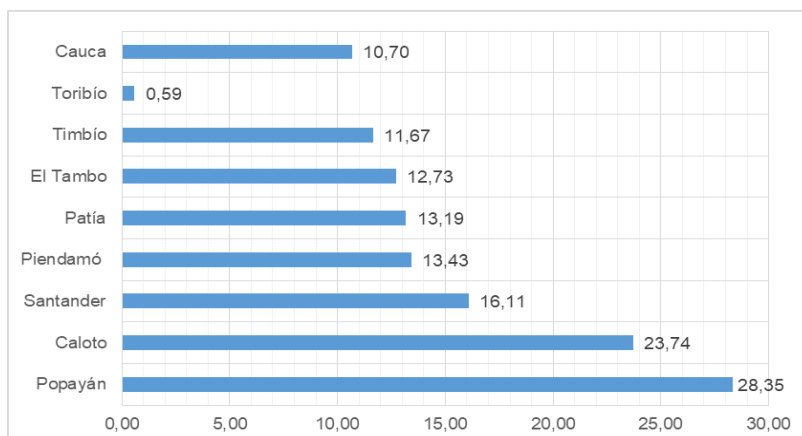
se realizan a este gremio, toda vez que al tener una empresa presentan una mayor visibilidad antes sus ingresos, donde al no pagar las cuantías solicitadas, grupos al margen de la ley realizan un ajuste de cuentas, por medio de sicarios. En segundo lugar, se debe a la vinculación con negocios ilegales, ya que el registro de las noticias muestra indicios de víctimas declaradas como comerciantes pero no hace referencia al tipo de productos comercializados, además hacen alusión a ser personas con bastante dinero, lo que puede indicar una posible relación con el tráfico de drogas y lavado de dinero proveniente de negocios ilícitos.

Frente a los ataques a empleados de transporte (administradores y transportistas), hay dos momentos determinantes. El primer momento responde a los asesinatos recurrentes durante todo el periodo de estudio a mototaxistas, de los cuales se muestra indicios en las noticias de ser producto de ajustes de cuentas, donde no hay certeza sobre las actividades adicionales que desarrollan las víctimas y si estaban involucradas en otro tipo de actividades ilícitas, pero las noticias hacen referencias a una alta movilidad entre este tipo de oficio y acciones criminales como el préstamo *gota a gota* o el hurto.

El segundo responde al conflicto entre la familia Villamarín, dueños de los servicios de transporte público en la ciudad de Popayán, los cuales empiezan a disputarse el negocio familiar, por lo cual mandan a efectuar ataques entre ellos. Esto resultó en la muerte de dos primos y la tentativa de homicidio hacía otros involucrados, como es el caso del ataque al gerente de Transpubenza en diciembre de 2013, perpetrado por cuatro sicarios por la noche sobre la vía Variante en el sector de la Rioja. El señor Antonio Villamarín resultó ileso, debido a que contaba con seguridad y un carro blindado, ya que había sufrido amenazas y ataques anteriormente (El Nuevo Liberal, 2013).

Al igual, los líderes étnicos, políticos o sociales son altamente afectados (12,8%) y en la mayoría de los casos son personas previamente amenazadas por la reivindicación de sus derechos o por las denuncias que realizan, especialmente se dan casos en el norte del Cauca ligados a acusaciones contra las FARC y grupos paramilitares por los territorios dedicados al cultivo y producción de sustancias ilícitas. Igualmente, se realizan atentados a líderes que han acusado a multinacionales y la administración pública municipal, de fomentar la minería ilegal (El Nuevo Liberal, 2015).

Gráfica No. 11. Promedio tasa de extorsión en el Cauca 2010-2015



Fuente: Policía Nacional, elaboración propia, 2010-2015.

Los municipios de Piendamó y Timbío se encuentran ubicados en cercanías de Popayán hacia el norte y sur respectivamente, son áreas urbanas que por su corta distancia han tomado dinámicas de la capital departamental. Cuentan con tasas de homicidios de 15,1 y 28,4 hpcch respectivamente, inferiores a la media caucana y con una baja presencia de grupos al margen de la ley, donde los paramilitares y guerrilla tienen poca influencia, es por esto que los homicidios por conflicto armado solo representan el 37,8% para Piendamó y 37,3% en Timbío. Pero debido a que no hay control de un grupo hegemónico sino disputas entre pequeñas bandas, genera una tendencia al alza frente a los homicidios.

Tabla No. 9. Promedio tasa de hurtos en el departamento del Cauca 2010-2015

Hurto	Personas	Automotores	Residencias
Toribío	2,93	82,11	0,59
El Tambo	25,11	823,99	16,27
Timbío	32,48	964,18	25,37
Caloto	58,87	1870,51	45,58
Piendamó	76,09	785,28	54,52
Patía	86,19	423,87	41,92
Santander	189,45	2264,89	70,74
Popayán	295,1	2285,85	72,23
Cauca	92,26	972,4	30,44

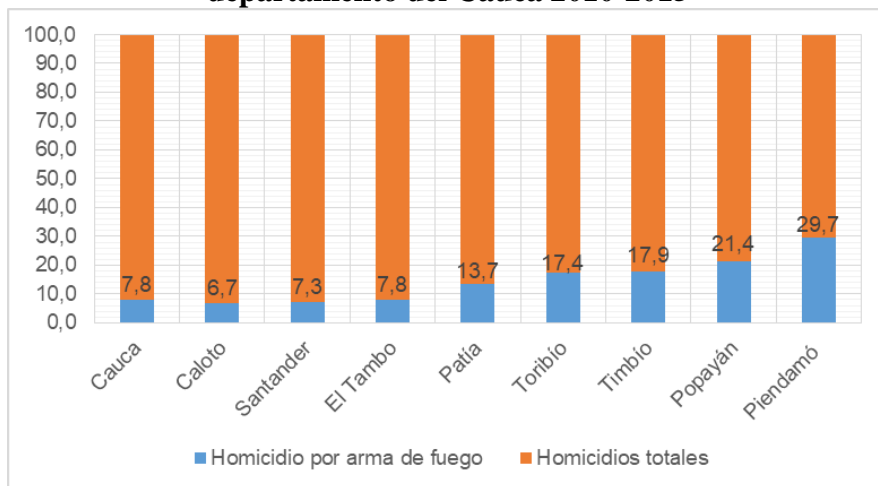
Fuente: Policía Nacional, elaboración propia, 2010-2015.

Al igual, Piendamó y Timbío presentan tasas de extorsión bajas de 28,4 y 15,1, a pesar de que son municipalidades donde se comercializan productos agrarios y ganaderos de regiones contiguas,

debido al poco desarrollo de esta modalidad entre pequeñas bandas que se centran en el microtráfico de estupefacientes y en menor escala al hurto. A su vez, excluyendo a Popayán, son los municipios con mayor porcentaje de hechos sicariales, los cuales representan el 29,7% y 17,9% de los homicidios respectivamente. Estos casos están ligados a comerciantes que tienen vínculos económicos con la ciudad de Popayán, los cuales en gran parte de los casos son asesinados en la vía, pero también hay indicios de posibles crímenes pasionales hacia amas de casa.

Por su parte, Toribío es el municipio con menos similitud entre los de objeto de estudio, ya que los índices de criminalidad son bajos. Es decir, tiene baja intensidad paramilitar, la tasa de homicidios es de 13,5 la cual es inferior a la media nacional 30,9 hpcch, hay pocos hurtos a *personas, automotores y residencias* (Tabla No.9). Además, las extorsiones están 10 puntos por debajo de la media departamental (0,59) y los homicidios especializados que se realizan con arma de fuego solo representan el 56,5%. Esto se debe a que es un municipio rural, con un control guerrillero que está cooptando el Clan del Golfo y que ha tendido a la baja los indicadores por la desmovilización de las FARC. Su importancia radica en la producción de *cocaína y marihuana*, y a pesar de los pocos homicidios el 17,4% de ellos corresponde a hechos sicariales, lo cual demuestra una alta violencia instrumental ligada al tráfico de narcóticos.

Gráfica No. 12. Promedio participación porcentual homicidios por sicariato en el departamento del Cauca 2010-2015



Fuente: Policía Nacional, Base de datos de prensa¹⁵, elaboración propia, 2010-2015.

¹⁵ Las fuentes utilizadas para la construcción de la base de datos son: *El Liberal, El Nuevo Liberal, Diario del Cauca, Extra, Proclama Cauca, Noche y Niebla*. Se incluyeron todas las noticias que se refirieran a un hecho sicarial o tuvieran el modus operandi identificado previamente.

Frente a los hechos sicariales responden a cualquier acción en el departamento del Cauca, que haya sido registrada en la prensa por medio de una noticia, la cual especifique textualmente que fue un homicidio o tentativa de homicidio realizado por sicarios, igualmente se incluyen hechos con un modus operandi similar a otros casos de sicariato, es decir, donde se comete un asesinato directamente por parte de atacantes, que no tienen una vinculación previa con la víctima. Estos hechos noticiosos son registrados por *El Liberal* de 2010 a 2012 y por el diario *El Nuevo Liberal* a partir de octubre de 2013 hasta finales de 2015, esto significó un problema metodológico por el vacío de información durante nueve meses, el cual se subsanó con fuentes complementarias como *Diario del Cauca*, *Proclama Cauca*, *Extra*, *Noche y Niebla*, para poder evaluar el periodo de estudio completo.

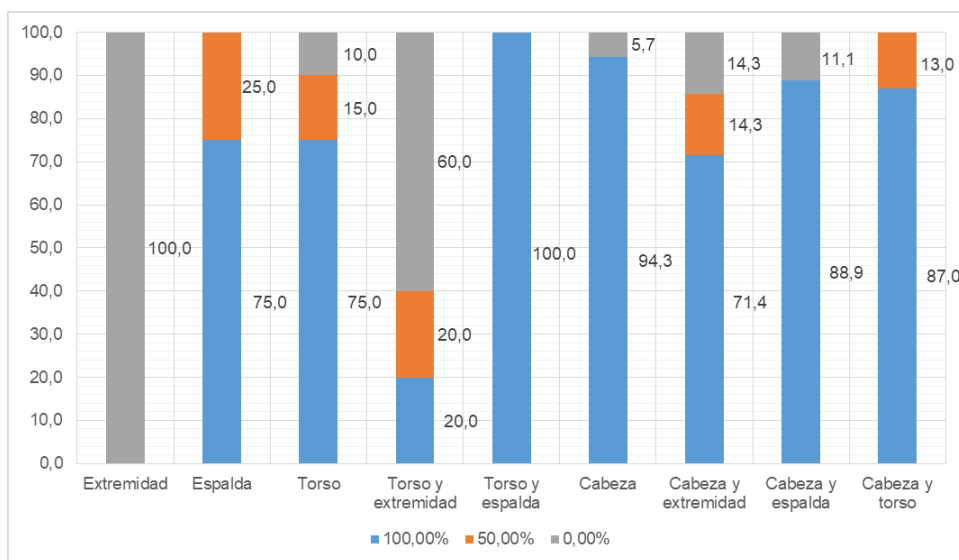
En este sentido, de los 276 hechos totales, el año 2013 representa solo el 10,9%, causado posiblemente por fallas en la metodología. Igualmente, durante el periodo de estudio hay fuertes variaciones respecto a los número de hechos sicariales, esto puede ser producto de distintas dinámicas tanto nacionales como regionales, pero un factor influyente es la priorización de noticias en la agenda pública, es decir, antes las noticias se enfocaban en el conflicto armado y después los medios de comunicación se centraron en visibilizar la disminución de los homicidios, en un escenario de negociación con las FARC, donde la opinión pública estaba en un momento determinante. Una vez firmado el acuerdo de La Habana, el proceso de agenda de problemáticas relacionadas con la seguridad ciudadana como el sicariato aumentó (Gráfica Anexa No.2).

En el 2015 se cometieron 58 hechos sicariales, los cuales representan el 21,0% del total, siendo el año con mayor ocurrencia. Esto puede ser producto de una reestructuración territorial de parte de grupos al margen de la ley, debido a que territorios que históricamente pertenecieron a las FARC, quedan sin actor hegemónico que controle, en especial, en regiones con disputada por sus condiciones agroecológicas que contribuyen al cultivo y producción de sustancias ilícitas o en municipios estratégicos para el tráfico de drogas. De igual forma, en este año se presentaron fuertes disputas producto del incremento de la minería ilegal en Suárez, municipio aledaño de Santander de Quilichao.

Los municipios donde ocurrieron la mayor tasa de sicariato son Patía (8,9), Caloto (7,6), Popayán (7,2), Santander de Quilichao (5,4), Timbío (5,1), El Tambo (4,6) y Piendamó (4,5), es decir, los municipios objeto de estudio con excepción de Toribío, que tiene una tasa de (2,3) pero representa el 29,7% de la tasa de homicidio general entre el periodo, la cual es de 15,1 hpcch. Municipalidades como Villa Rica, Mercaderes, Puerto Tejada, Balboa, Argelia y Buenos Aires que tienen una tasa de homicidio superior al promedio departamental, presentan tasas de sicariato por debajo, lo cual puede mostrar que en el departamento, en especial sobre los municipios con alta población rural, los homicidios responden a dinámicas criminales de parte de los grupos paramilitares y guerrillas (Gráfica Anexa No.3).

Como evidencia la Gráfica Anexa No.4, los casos de sicariato en un 84,8% de las veces son efectuados hacia una persona, la cual es el objetivo de este hecho. Mientras un 13,4% se realiza hacia dos personas, donde algunas veces según las noticias rastreadas, se expone a las segundas víctimas como acompañantes que sufren daño colateral, producto de un ataque selectivo. Un caso que llama la atención ocurrió entre Santander de Quilichao y el corregimiento de Timba, donde resultaron masacrados en un carro tres hombres y una mujer por sicarios en moto, los cuales dispararon en repetidas ocasiones a los tripulantes, asesinando a todos con más de un disparo, hecho que ocurrió en 2012 (El Liberal, 2012).

Gráfica No. 13. Efectividad en hechos sicariales según parte del cuerpo 2010-2015



Fuente: Base de datos de prensa 2010-2015, elaboración propia.

El segundo hecho se presentó en septiembre de 2013, en el barrio Santa Inés ubicado de Santander de Quilichao. En este lugar seis hombres armados ingresaron al billar donde se encontraban departiendo las víctimas y dispararon en repetidas ocasiones a la población, dejando como resultado un padre muerto y su hijo gravemente herido, dos muertos y tres heridos más. Al parecer el crimen fue realizado con premeditación, debido a que testigos mencionaron la presencia de los atacantes en motocicletas desde horas de la tarde, el hecho ocurrió en la noche del viernes (El Nuevo Liberal, 2013).

Un componente importante frente al sicariato es la zona afectada del cuerpo, que hace referencia al nivel de especialización de los sicarios, debido a que hay una mayor certeza de la muerte de la víctima dependiendo del lugar donde recibe el impacto. En este sentido, los hechos en donde se afecta solo las extremidades son cero efectivos, es decir, de estos hechos ninguna persona ha fallecido producto del accionar sicarial, mientras que si afecta la extremidad y el torso, la efectividad aumenta, pero aun así el 60% de las víctimas sobreviven. Los casos donde además de la extremidad se afecta la cabeza aumenta la efectividad a un 71,4%, así, de todos los hechos, cuando la cabeza resulta afectada es cuando mayor certeza frente a la muerte de la víctima. De los hechos totales, el 83,4% son efectivos, lo cual demuestra el nivel de especialización de los sicarios, producto de un buen entrenamiento por parte de grupos delincuenciales, que se han desvinculado de estructuras organizadas, como guerrillas, paramilitares y carteles de droga (Gráfica No.13).

Así, el Cauca es un departamento donde predominan los grupos guerrilleros y paramilitares, propios de los sectores rurales del país, por lo cual la mayoría de municipios responden a estas dinámicas, donde los homicidios tienden a la baja, los delitos contra el patrimonio están por debajo del promedio nacional, el porcentaje de homicidios por sicariato es bajo, y hay una alto cultivo y producción de sustancias de uso ilícito. A pesar de esto, los municipios con mayor población como Popayán, Santander de Quilichao, Piendamó y Timbío, aunque siguen teniendo alta vinculación al sector rural y se convierten en centros poblados estratégicos para el tráfico de droga y oro, cuentan con contexto propios de las ciudades, donde hay múltiples grupos delincuenciales, que se disputan el control del territorio causando un aumento frente a los homicidios. Además, delitos como el sicariato son ampliamente utilizados, en especial en disputas por negocios legales e ilegales.

1.4 Comentarios preliminares capítulo uno

En este sentido, el control de una estructura criminal organizada determina la configuración de la violencia en un territorio. En América Latina, el tipo de banda organizada genera una tendencia a nivel nacional, donde las organizaciones **tipo A** son aquellos grupos consolidados que han logrado una organización interna y control sobre regiones para el narcotráfico, generando una disminución sobre los índices de criminalidad. Mientras que la bandas **tipo C** se enfocan en el narcomenudeo, desde una economía muy local y cambiante, lo cual produce disputas intergrupales y aumento en la violencia ciudadana. Los grupos **tipo D** son netamente productores y no incursionan en el crimen organizado, y aunque la producción de sustancias psicoactivas es alta, sus índices de violencia son bajos respecto a Latinoamérica y tienden a disminuir. Respecto a las bandas **tipo B**, se desarrollan en países donde transita la droga, que los grupos locales se encargan de transportar o de robar cargamentos, así que son países donde la tasa de homicidios es muy alta, pero los hurtos no y la victimización tiende a la baja, debido a que el crimen se enfoca en las personas vinculadas.

En Colombia, también hay dinámicas internas que determinan las variaciones frente a la criminalidad entre regiones, en ese sentido, las ciudades tienen principalmente bandas delincuenciales, las cuales son cambiantes, poseen escaso control, se dedican al microtráfico, proxenetismo, sicariato, extorsión y demás dinámicas delictivas, pero tiene fuertes disputas entre las distintas bandas, lo que genera un aumento en la criminalidad. Por su parte, los departamentos tienen grupos al margen de la ley consolidados, que han logrado un control territorial, por lo cual la violencia se limita a los homicidios de parte de estos grupos y actividades económicas para su sostenimiento. El departamento del Cauca incluye estas dos dinámicas, donde los municipios con mayor población en la cabecera municipal, se configuran como las ciudades, mientras que los municipios alejados, dedicados al cultivo y transformación de sustancias de uso ilícito, tiene grupos paramilitares y guerrilleros que ostentan el control territorial y proporcionan la mayor cantidad de homicidios, mientras que en la ciudades donde hay multiplicidad de bandas, hay una mayor tasa de sicariato (Cuadro Anexo No.1).

Capítulo II. Programas de seguridad en el departamento del Cauca

Anteriormente, se realizó una caracterización de las dinámicas de la violencia, criminalidad y sicariato a partir del contexto internacional y nacional, lo cual permitió abordar del objeto de estudio a nivel departamental. El presente capítulo tiene el propósito de identificar las características de los ejes de seguridad desarrollados en las políticas y planes en América Latina y Colombia, y en el caso del departamento del Cauca, estudiar los programas de seguridad formulados. Este apartado es pertinente, toda vez que determina la gestión pública evidenciada en políticas, planes y programas, permite comprender la forma en que las instituciones estatales han atendido desde los ejes de seguridad, la problemática en términos de objetivos, enfoques, significados, diagnósticos y tipología en los programas identificados.

Así, se encuentra estructurado en tres subtítulos. i) Políticas públicas de seguridad en América Latina, donde se pretende mostrar los enfoques y lineamiento de las políticas públicas realizadas por los 17 países en materia de seguridad, ii) Eje de seguridad en los Planes de Desarrollo en Colombia, determina las estrategias realizadas en ciudades y departamentos de Colombia, con el propósito exponer la inclusión de gobiernos locales frente a la política nacional, iii) Ejes de seguridad en los Planes de Desarrollo en el Cauca, se enfoca en mostrar la gestión pública en el Departamento y las diferencias en los tres niveles.

Para su desarrollo, la metodología aplicada correspondió a una importante recolección y procesamiento de información bibliográfica que a partir del análisis documental, permitió la revisión de documentos e informes institucionales relacionados con políticas de seguridad, criminalidad y violencia. De igual forma, se empleó el método estadístico desde el análisis de datos agregados, para establecer los presupuestos dirigidos a contrarrestar la problemática y los costos sociales que las dinámicas criminales han generado a los gobiernos en América Latina, Colombia y el departamento del Cauca. Esta información se procesó en fichas de vaciado para los documentos y bases de datos agregados Las fuentes consultadas fueron: los organismos y las instituciones de seguridad encargados en los países de estudio en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Nacional de Planeación, Presidencia de la República de Colombia y Alcaldías Municipales, la Gobernación Departamental del Cauca.

2.1 Políticas Públicas de Seguridad en América Latina

Las políticas públicas son un conjunto de decisiones, iniciativas y acciones que genera el régimen político ante situaciones consideradas socialmente problemáticas y que buscan llevarlas a niveles manejables o la resolución de las mismas. Por ello, se puede plantear que las políticas públicas son la concreción del Estado en acciones frente a la sociedad y sus problemas, que tienen un grado de incertidumbre (Vargas, 1999, p. 57). También se pueden considerar como creaciones intelectuales que constituyen conjuntos de procesos y elementos, dinámicos y previamente identificados, activos o inactivos voluntariamente, pertenecientes a alguna autoridad pública o institución gubernamental que se interrelacionan de forma racional, con el objetivo de lograr la modificación o el mantenimiento de aspectos del orden social (Roth, 2014, p. 36).

Por su parte, la seguridad pública y la seguridad ciudadana son productos novedosos, ligados a procesos regionales, geopolíticos y nacionales. En ambos casos se trata de enfoques distintos, la seguridad pública es el ideal de orden público y su campo de acción se restringe al mantenimiento de dicho orden por medio de dispositivos de control y reacción para contrarrestar la violencia y el crimen organizado. Mientras que la seguridad ciudadana, se representa como la noción cotidiana de calidad de vida en los ciudadanos, la cual debe propender por su mejoramiento y privilegiar la prevención sin excluir acciones policivas de control, así, la sujeción del crimen es un aspecto determinante pero no exclusivo (Rivas, 2005, p. 86). Esto se puede demostrar desde una perspectiva operativa, ya que hay múltiples límites difusos entre la esfera de la seguridad ciudadana y el orden público, debido a que no son excluyentes (Escobar, 2001, p. 169).

En América Latina entre 2010 y 2015 todos los países con excepción de Argentina, realizaron un proceso de diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana o pública, los cuales son publicados por los organismos encargados internamente como son: Ministerio de Gobierno (Bolivia), Ministerio da Justiça (Brasil), Ministerio del Interior y la Seguridad Pública (Chile), Ministerio de Coordinación de Seguridad (Ecuador), Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (El Salvador), Consejo Nacional de Seguridad (Guatemala), Secretaría de Seguridad (Honduras), Estados Unidos Mexicanos (México), Ministerio de Seguridad Pública (Panamá), Ministerio del Interior (Paraguay), Ministerio del Interior (Perú), Ministerio del Interior (Uruguay), Ministerio

Público (Venezuela), esto debido a que no hay un reporte unificado para toda América Latina. Colombia es un caso particular porque el Departamento Nacional de Planeación formula la política y no un Ministerio, lo que permite establecer una estructura mínima requerida por planeación. Los informes elegidos son la fuente de información de las tablas.

En la formulación de las políticas públicas es importante la definición del tiempo en que se realizará para lograr sus objetivos y a la formación de la agenda gubernamental, donde pueden ser “Políticas de Estado” que son aquellas iniciativas que guían el actuar del Estado durante mínimo diez años, este tipo de políticas son ideales porque toman una definición de la problemática y se actúa de forma uniforme sin cambiar drásticamente la estrategia, sin importar el gobierno a cargo. Por el contrario, pueden ser “Políticas de Gobierno” las cuales son elaboradas por el gobierno de turno y que pueden cambiar drásticamente la estrategia, no tienen continuidad y están supeditadas a la voluntad política de los mandatarios, duran menos de diez años y regularmente tienen vigencia de cuatro a cinco años (Formoso, 2011, p. 3).

Tabla No. 10. Políticas de Seguridad en América Latina 2009-2022

País	Política	Vigencia	País	Política	Vigencia
Argentina	Sin información	S.I	Honduras	Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras	2011-2022
Bolivia	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana	2012-2016	México	Programa para la Seguridad Nacional	2009-2012
Brasil	Vade Mecum Segurança Pública	2010-2016	Nicaragua	Plan Nacional de Desarrollo Humano	2012-2016
Chile	Chile Seguro	2010-2014	Panamá	País de Seguridad Ciudadana	2012-2015
Colombia	Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana	2010-2014	Paraguay	Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana	2013-2016
Costa Rica	Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social	2010-2014	Perú	Plan Nacional de Seguridad Ciudadana	2013-2018
Ecuador	Plan Nacional de Seguridad Integral	2011-2013	Uruguay	Programa de Gestión Integrada Local de Seguridad Ciudadana	2013-2015
El Salvador	Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia	2010-2014	Venezuela	Gran Misión ¡A toda vida Venezuela!	2012-2022
Guatemala	Plan Estratégico de Seguridad de la Nación	2013-2015			

Fuente: Organismo de seguridad nacional 2009-2014, base de datos, elaboración propia¹⁶.

¹⁶ La revisión de las políticas públicas se realizó por país, de los cuales se encontraron 25 documentos entre 16 países, de las cuales se seleccionó los que tuvieran una mayor temporalidad acorde al periodo de estudios (2010-2015).

Como muestra la Tabla No. 10 las políticas de seguridad en América Latina son mayoritariamente de Gobierno, las cuales no tienen continuidad entre gobiernos e incluso son inferiores a la totalidad de los mismos, como es el caso de Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Perú y Uruguay, esto presenta dificultades toda vez que las iniciativas, enfoques, instituciones y presupuesto puede variar significativamente, generando una pérdida frente al tiempo en especial en la capacitación de los recursos humanos y la reestructuración de las organizaciones. Situación similar ocurre en Colombia, donde la política dura los cuatro años de mandato presidencial. Por su parte, Venezuela tiene una política de Estado, ya que hay continuidad en el gobierno desde 1999, por lo cual tiene la fuerza política para crear este tipo de iniciativas. Mientras que Honduras en el primer periodo del Partido Nacional a cargo de Porfirio Lobo Sosa se formuló la política, que le ha dado continuidad el actual presidente y copartidario Juan Orlando Hernández.

Tabla No. 11. Variables de diagnóstico sobre las Políticas de Seguridad en América Latina

País	Vigencia	Diagnóstico	Metas	Línea Base	Indicador
Argentina	S.I				
Bolivia	2012-2016				
Brasil	2010-2016				
Chile	2010-2014				
Colombia	2010-2014				
Costa Rica	2010-2014				
Ecuador	2011-2013				
El Salvador	2010-2014				
Guatemala	2013-2015				
Honduras	2011-2022				
México	2009-2012				
Nicaragua	2012-2016				
Panamá	2012-2015				
Paraguay	2013-2016				
Perú	2013-2018				
Uruguay	2013-2015				
Venezuela	2012-2022				

Fuente: Organismo de seguridad nacional 2009-2014, base de datos, elaboración propia¹⁷.

Para disminuir la incertidumbre de las políticas, estas se tienen que realizar mediante un proceso donde inicialmente se debe agendar, definir y caracterizar el problema, con el objetivo de identificar las variables determinantes en el fenómeno, por lo cual es fundamental realizar un

¹⁷ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia, Entramado: Sin información.

diagnóstico sobre las seguridad que incluya el contexto nacional, para después identificar las posibles respuestas, evaluar su viabilidad y, finalmente, seleccionar la opción de política pública, la cual se debe implementar. Una vez terminada la fase anterior, se puede empezar a evaluar (ex ante, durante y ex post) con relación a los indicadores, metas y línea base, que proporcionan la información sobre el objeto (*indicador*) a medir, la situación en la que se encontraba antes de la política (*línea base*) y el objetivo a lograr (*meta*), que da como resultado el porcentaje de cumplimiento (Parsons, 2007, pp. 111, 563-570).

En ese sentido, Brasil, El Salvador, Nicaragua y Perú son los únicos países que cuentan con estas tres variables, lo cual demuestra las falencias frente al diseño de políticas públicas en los demás países de América latina, ya que sin estas no se puede efectuar un proceso de evaluación efectivo. Es decir, el 70,59% de los países de estudio no tienen los insumos necesarios para realizar un buen estudio de gestión frente a estas políticas, generando que no se determine la efectividad de las mismas y la responsabilidad de las instituciones cuando no haya cumplimiento. Cabe resaltar que Argentina no cuenta con una política de seguridad, lo cual genera que no haya lineamientos internos para la definición y el actuar hacia esta problemática.

Tabla No. 12. Tipos de programas en las políticas de seguridad en América Latina

Características	Tipos de programas
Informativo	Observatorio del crimen. Sistema integrado de información.
Preventivo/ Diferencial	Policía comunitaria. Convivencia y cultura ciudadana. Grupos vulnerables y étnicos. Adolescentes y jóvenes.
Punitivo	Fuerza Armada fronteriza. Policía equipada. Sistema de justicia y carcelario.
Resocializador/ Restaurativo	Derechos humanos. Atención a víctimas. Resocialización de victimarios.

Fuente: Organismo de seguridad nacional 2009-2014, base de datos, elaboración propia.

Dependiendo del objetivo y el diseño de una política, está puede incluir características *informativas* son aquellos que están enfocados en diagnosticar la situación de seguridad, para poder focalizar la violencia y crear programas más efectivos. Mientras, las acciones de los programas *preventivos* y *diferenciales* enfatizan en una población específica que se considera en

situación de vulnerabilidad, es decir, que son propensos a ser víctimas o victimarios, por lo cual se busca realizar campaña con el objetivo de prevenir. Frente los programas con enfoque *punitivo*, se desarrollan en el marco de castigar al agresor sin importar su condición. Por último, las iniciativas que tienen características *resocializadoras* y *restaurativas*, son aquellas que buscan proteger y reparar a las víctimas, y reincorporar a la vida civil al victimario (Rodríguez & Negrón, 2010).

Tabla No. 13. Características de las políticas de seguridad en América Latina 2009-2022

País	Vigencia	Informativo	Preventivo/ Diferencial	Punitivo	Resocializador/ Restaurativo	Gobiernos locales
Argentina	S.I					
Bolivia	2012-2016					
Brasil	2010-2016					
Chile	2010-2014					
Colombia	2010-2014					
Costa Rica	2010-2014					
Ecuador	2011-2013					
El Salvador	2010-2014					
Guatemala	2013-2015					
Honduras	2011-2022					
México	2009-2012					
Nicaragua	2012-2016					
Panamá	2012-2015					
Paraguay	2013-2016					
Perú	2013-2018					
Uruguay	2013-2015					
Venezuela	2012-2022					

Fuente: Organismo de seguridad nacional 2009-2014, base de datos, elaboración propia¹⁸.

La políticas públicas integrales, son aquellas que logran introducir en su accionar el aparato estatal a nivel nacional y local, y la población desde sus derechos y deberes, por medio de diferentes mecanismos para garantizar la seguridad. Así Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador y Paraguay logran tener estos requerimientos, ya que sus programas cumplen con todas las características dentro de las políticas de seguridad pública y ciudadana, logrando formalmente que haya una menor incertidumbre respecto a la política, y con esto una mayor factibilidad de efectividad (Faroppa, 2005, pp. 2-5). El enfoque ampliamente utilizado en las políticas es el *punitivo*, que solo Venezuela no logra incorporar, ya que no hace mención al fortalecimiento de la policía, fuerzas

¹⁸ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia, Entramado: Sin información.

armadas o del sistema de justicia y carcelario, con el objetivo de castigar a los delincuentes de forma certera. Frente a las características *resocializadoras* y *restaurativas*, son las menos presentes en las iniciativas latinoamericanas debido a que un 47% de los países no cuentan con ninguna de los dos, lo cual indica que no hay un apoyo a víctimas y victimarios una vez se ha cometido un delito, demostrando falencias sobre la atención integral. Respecto a los *gobiernos locales*, aunque las políticas son de carácter nacional, las cuales dan los lineamientos para la nación, Colombia, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Uruguay y Venezuela no muestran un acercamiento y la necesidad de enfatizar en la seguridad a nivel local, dejando de lado dinámicas propias de las regiones.

Tabla No. 14. Costo del crimen en América Latina (%PIB) 2010-2014

País	Costo social	Costo total
Bolivia	-	-
Nicaragua	-	-
Panamá	-	-
Venezuela	-	-
México	0,17	1,92
Uruguay	0,08	2,23
Chile	0,04	2,77
Perú	0,07	2,77
Argentina	0,06	2,97
Guatemala	0,36	3,04
Colombia	0,36	3,12
Paraguay	0,23	3,24
Ecuador	0,17	3,35
Costa Rica	0,18	3,48
Brasil	0,23	3,78
El Salvador	0,73	6,16
Honduras	2,14	6,51
Promedio A.L	0,36	3,55

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2017.

La Tabla No. 14 muestra el *costo total* del crimen en América Latina, el cual incluye el *costo social* de la victimización frente a la pérdida de la calidad de vida por delitos violentos y los ingresos perdidos (no generados) de la población penitenciaria. Además del coste por parte del sector privado y el gasto público en seguridad, donde la inversión en la misma evidencia la importancia de la problemática en el país frente a las necesidades y el proceso de agendamiento, además de la magnitud del fenómeno internamente (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017, p. 22).

De los países con información, el *costo social* es directamente proporcional a la tasa de homicidios y los países con alto costo total son Honduras (6,51%), El Salvador (6,16%) y Brasil (3,78%) que son superiores al promedio latinoamericano (3,55%), los que cuentan con un coste medio son Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Colombia y Guatemala con inversiones que oscilan entre 3,5% y 3,0%. Mientras los que tienen bajo (<3,0%) costo son Chile, Uruguay y México, este último tiene muy baja inversión estatal y privada. Este indicador muestra la inversión estatal producto del crimen, pero también expone como está configurado el crimen en América Latina, toda vez que hay un mayor costo para el Estado en Centroamérica, dificultando las relaciones internas. Mientras que en el Cono Sur hay una baja inversión producto de que no hay estructuras organizadas.

En este sentido, las políticas y planes en América latina se basan en la seguridad ciudadana o pública, pero tienen un fuerte enfoque punitivo, donde buscan disminuir los índices de criminalidad por medio del desmantelamiento de estructuras organizadas, para sindicar y judicializar al agresor, sin tener en cuenta contextos regionales. Además no hacen énfasis en la reestructuración del sistema de justicia y carcelario, a pesar de ser uno de los eslabones más débiles, debido a que los procesos muchas veces son ineficaces y las penas no son resocializadoras, ya que estos centros se convierten en focos de proliferación criminal. Al igual, estas políticas son diseñadas para su implementación en un periodo de gobierno, lo cual limita los alcances en la continuidad del accionar. Al mismo tiempo, son iniciativas de carácter nacional, que en muchos de los casos no retoman dinámicas regionales y locales, presentando fallas en la implementación territorial.

2.2 Eje de seguridad en los planes de desarrollo en Colombia

En Colombia, el Plan de Desarrollo es el principal instrumento de orientación de la administración gubernamental, donde se planifican estratégicamente las líneas, objetivos, programas y proyectos que se pretende desarrollar durante el período del candidato electo. Así, el Plan de Desarrollo constituye la carta de navegación de un gobierno y sirve como marco referencial sobre la gestión y ejecución del mismo. Este instrumento de gestión se debe realizar a nivel nacional, departamental y municipal, y estos tres niveles territoriales deben ser complementarios, generando estrategias integrales y multisectoriales. Aunque el Plan cuenta con dos limitaciones, la primera radica en la diferencia temporal entre los periodos de gobierno nacional y local, la segunda refiere a las

diferencias estratégicas de las iniciativas, toda vez el plan es realizado por el gobierno encargado que está anclado a la ideología de partido, por esta razón algunas veces los ámbitos locales no siguen los lineamientos del Plan de Desarrollo Nacional (Alcaldía de Medellín, 2011, pp. 44-47).

Las entidades territoriales a través de sus organismos de planeación, tienen el deber de organizar y poner en funcionamiento bancos de programas y proyectos y sistemas de información para la planeación, con unas metodologías, criterios y procedimientos estandarizados para integrar estos sistemas a la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos (Congreso de la República, 1994). Consagrado bajo el principio de proactividad de la información, que indica hay un deber de promover y generar una cultura de la transparencia, por lo cual se tiene que publicar y divulgar documentos y archivos que reflejen la actividad estatal y sean de interés público de forma accesible para la ciudadanía (Congreso de la República, 2014).

Tabla No. 15. Variables diagnóstico de los planes de desarrollo departamentales 2008-2015

Departamento	Vigencia	Metas	Línea base	Indicador
Arauca	2008-2011			
	2012-2015			
Caquetá	2008-2011			
	2012-2015			
Cauca	2008-2011			
	2012-2015			
Chocó	2008-2011			
	2012-2015			
Putumayo	2008-2011			
	2012-2015			
Quindío	2008-2011			
	2012-2015			

Fuente: Gobernación Departamental 2008-2015, base de datos, elaboración propia¹⁹.

En este sentido, las gobernaciones del Caquetá, Chocó y Putumayo tienen una debilidad en este aspecto, debido a que los planes de desarrollo departamentales 2008-2011 no se encuentran en las páginas oficiales de los departamentos, por lo cual la información es inaccesible para toda la ciudadanía, generando que no se pueda realizar un proceso de evaluación frente a la formulación de los ejes de seguridad en Colombia, impidiendo una veeduría ciudadana y demostrando falencias

¹⁹ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia, Entramado: Sin información.

frente a la transparencia. En el ámbito municipal de las 14 ciudades de estudio, todas cuentan con la información correspondiente y con acceso público, debido en parte a que hay un mayor control sobre las capitales.

Un factor determinante para diagnosticar el adecuado diseño del Plan de Desarrollo es la presencia de *indicador*, *línea base* y *metas*, su importancia deviene que son necesarios para la evaluación de plan de desarrollo. El *indicador* es el dato que se va a medir, la *línea base* es la situación actual en la que se encuentra el indicador y la *meta* es el valor al que se espera llegue un indicador, como resultado de la implementación de un programa o proyecto, que deber ser referida a un período de tiempo específico. Esta evaluación es determinante para entrever el cumplimiento de un gobierno desde la eficacia y eficiencia, reformular planes y programas, generar transparencia gubernamental y fomentar la veeduría ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 72).

Tabla No.16. Variables de diagnóstico sobre los planes de desarrollo municipales 2008-2015

Ciudad	Vigencia	Metas	Línea base	Indicador	Ciudad	Vigencia	Metas	Línea base	Indicador
Armenia	2008-2011				Popayán	2008-2011			
	2012-2015					2012-2015			
Buenaventura	2008-2011				Quibdó	2008-2011			
	2012-2015					2012-2015			
Manizales	2008-2011				Riohacha	2008-2011			
	2012-2015					2012-2015			
Montería	2008-2011				Santa Marta	2008-2011			
	2012-2015					2012-2015			
Neiva	2008-2011				Tunja	2008-2011			
	2012-2015					2012-2015			
Palmira	2008-2011				Valledupar	2008-2011			
	2012-2015					2012-2015			
Pasto	2008-2011				Villavicencio	2008-2011			
	2012-2015					2012-2015			

Fuente: Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia²⁰.

Como se muestra en la Tabla No. 16, los planes de desarrollo accesibles tienen *metas*, *línea base* e *indicador*, con excepción del Cauca 2008-2011 que se enfoca en exponer los objetivos y las estrategias, pero sin un objeto a medir en un tiempo determinado, imposibilitando la evaluación efectiva del plan. Al igual, Chocó 2012-2015 no cuenta con estas características, debido a que en su plan los programas de seguridad no cuentan con estrategias definidas, sino que se hace una justificación desde la problemática a 2011, esto genera que entre los departamentos evaluados, esta

²⁰ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia.

región presente un menor cumplimiento de la normatividad para la transparencia y la gestión pública efectiva, ya que no hay presupuesto, objetivos y *metas* a evaluar entre 2008 y 2015.

Por su parte, en los planes de desarrollo de las 14 ciudades estipuladas, *metas* es la variable más importante, ya que expone el objetivo a lograr desde un *indicador* para la fecha de evaluación. Santa Marta 2008-2011 es el único plan que no cumple con estas características, ya que se enfoca en los objetivos sin exponer las estrategias, *indicadores a evaluar* y *metas* a 2011, en un plan de desarrollo precario, como documento oficializado en Word, sin los principios mínimos frente a la normatividad y que cuenta con tan solo 39 páginas. Por el contrario, trece planes de desarrollo no presentan la *línea base* de cada programa, esto se debe en parte a que todos los planes presentan un diagnóstico previo, del cual se puede retomar esta característica, aun así, es un mal diseño frente a los estándares de políticas públicas.

Los programas y proyectos tienen características *resocializadoras* y *restaurativas*, que son aquellas que promueven la paz desde los derechos humanos, además de la atención y reparación a víctimas del conflicto armado, y la reinserción a la vida civil con oportunidades laborales de desmovilizados. Mientras que las iniciativas de carácter *informativo*, buscan una organización inter e interinstitucional frente a estadísticas y modelos de acción para mejorar la seguridad pública y ciudadana, con el objetivo de realizar diagnósticos certeros y sistematizar experiencias. Los programas de carácter *preventivo* y *diferencial* buscan la resolución de conflictos y la prevención frente población vulnerable. Por último, las acciones *punitivas* se enfocan en judicializar al agresor y en erradicar el conflicto organizado.

Tabla No. 17. Tipos de programas en los planes de desarrollo en Colombia

Características	Tipos de programas
Informativo	Observatorio del crimen. Sistema integrado de información.
Preventivo/ Diferencial	Convivencia y cultura ciudadana. Grupos vulnerables y étnicos. Adolescentes y jóvenes.
Punitivo	Policía equipada. Sistema de justicia y carcelario.
Resocializador/ Restaurativo	Derechos humanos. Atención a víctimas del conflicto armado. Reinserción de guerrilleros y paramilitares. Paz.

Fuente: Gobernación Departamental, Alcaldía Municipal, 2008-2015, base de datos, elaboración propia.

En los planes de desarrollo departamentales, los programas *restaurativos y resocializadores* son una constante, ya que estos se enfocan en las víctimas del conflicto armado, es por esto que es un componente primordial dentro de la agenda de gobierno en departamentos afectados por esta problemática. Quindío por su parte, es el departamento con menos víctimas del conflicto armado, por ello no hay una relevancia frente a esta situación a nivel gubernamental, dando prioridad a otros aspectos, en especial a contrarrestar la violencia y criminalidad desde un enfoque *punitivo*, que fomenta la reestructuración de las instituciones estatales (Rodríguez & Negrón, 2010).

Tabla No. 18. Características de los ejes de seguridad en los departamentos 2008-2015

Departamento	Vigencia	Informativo	Preventivo/ Diferencial	Punitivo/ Institucional	Restaurativo/ Resocializador	Política
Arauca	2008-2011					
	2012-2015					
Caquetá	2008-2011					
	2012-2015					
Cauca	2008-2011					
	2012-2015					
Chocó	2008-2011					
	2012-2015					
Putumayo	2008-2011					
	2012-2015					
Quindío	2008-2011					
	2012-2015					

Fuente: Gobernación Departamental 2008-2015, base de datos, elaboración propia²¹.

Un factor importante es el diseño e implementación de una *política de seguridad*, donde si bien no todos los entes departamentales las proponen en el primer gobierno, todos con excepción del Chocó, que lo hace entre 2012 y 2015. La importancia de las políticas radica en que son la guía para disminuir la criminalidad integralmente, con programas en todos los enfoques, para lograr contrarrestar el crimen organizado y la delincuencia común, donde se centran en la violencia instrumental pero no específicamente en el sicariato. Frente a los programas informativos, estos son los menos agendados en las entidades territoriales, donde solo Arauca los propone en los dos gobiernos y Quindío entre 2008 y 2011, esto muestra la poca relevancia a nivel departamental hacía los componentes, pero son fundamentales para poder realizar un buen diagnóstico que proporcione la información necesaria en la realización de las políticas de seguridad.

²¹ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia, Entramado: Sin información.

La Tabla No. 19 muestra las características en los planes de desarrollo municipales, donde Pasto, Quibdó, Valledupar y Villavicencio en la vigencia 2012-2015, conforman un eje de seguridad ciudadana integral, incluyendo elementos *punitivos*, *preventivos* y *resocializadores*, a la vez que fomentan los *sistemas de información* para la creación de una *política* pública local, esto significa que trabajan concatenadamente para el mejoramiento de la seguridad ciudadana. Mientras que en Armenia, Montería, Neiva y Tunja en el Plan 2008-2011 las administraciones incluyen más características que en la siguiente administración, lo que demuestra las limitaciones respecto al cambio gobierno, debido a que no solo varían los enfoques, sino que muchas veces las agendas son distintas y con esto, las prioridades y la voluntad política.

Tabla No. 19. Características de los ejes de seguridad en las ciudades 2008-2015

Ciudad	Vigencia	Informativo	Preventivo/ Diferencial	Punitivo/ Institucional	Restaurativo/ Resocializador	Política
Armenia	2008-2011					
	2012-2015					
Buenaventura	2008-2011					
	2012-2015					
Manizales	2008-2011					
	2012-2015					
Montería	2008-2011					
	2012-2015					
Neiva	2008-2011					
	2012-2015					
Palmira	2008-2011					
	2012-2015					
Pasto	2008-2011					
	2012-2015					
Popayán	2008-2011					
	2012-2015					
Quibdó	2008-2011					
	2012-2015					
Riohacha	2008-2011					
	2012-2015					
Santa Marta	2008-2011					
	2012-2015					
Tunja	2008-2011					
	2012-2015					
Valledupar	2008-2011					
	2012-2015					
Villavicencio	2008-2011					
	2012-2015					

Fuente: Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia²².

²² Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia.

Asimismo, hay casos donde la estructura de los programas no cambia, lo que indica que el proceso ha sido efectivo en el primer gobierno o que no se ha realizado una evaluación por lo cual se continúa sin establecer la eficacia en la gestión, este es el caso de Manizales donde se mantienen los enfoques del eje de seguridad, en una ciudad en la que el homicidio tiende al alza. En Palmira, Popayán, Riohacha y Santa Marta ocurre de forma similar. Se incluyen tres características principales en los dos periodos, pero el segundo gobierno cambia de estrategias, generando que el plan tenga un enfoque distinto, con el cual se pretende mejorar. Buenaventura para 2012-2015 no cuenta con el enfoque *restaurador y resocializador*, debido a que su Plan de Desarrollo no incluye a los victimarios como sujetos de derechos vulnerados y a las víctimas como personas que necesitan la atención y reparación para la no repetición.

En este sentido, en las 14 ciudades se denotan esfuerzos para mejorar la seguridad ciudadana, donde en los mejores planes las ciudades logran incluir políticas integrales y multisectoriales para enfrentar las estructuras organizadas y la delincuencia común, A pesar de esto, hay limitaciones respecto al accionar gubernamental, toda vez que los programas locales no están bajo los lineamientos nacionales, además no hay estructuras institucionales definidas como responsables, esto genera que, así haya una formulación nominal, algunos de los programas no se ejecuten.

Adicionalmente, el Plan de Desarrollo debe estar conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas, este plan tiene que incluir los presupuestos plurianuales, que son la proyección de costos de los programas más importantes frente la inversión pública, contemplados en la parte general (Congreso de la República, 1994). Además, todas las políticas, lineamientos, metas y objetivos de las gobernaciones en conformidad con sus programas operativos y los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal e indicadores de desempeño, tienen que publicar la información mínima obligatoria de manera proactiva en los sistemas de información (Congreso de la República, 2014).

En este sentido, como muestra la Tabla No. 20, no hay cumplimiento de parte de las instancias departamentales objeto de estudio entre 2008 y 2011, debido a que los planes indican que hay un presupuesto pero no es explícito o se encuentran en anexos no ingresados a los sistemas de información, con excepción de Arauca que presenta el presupuesto consolidado por los cuatro

años. Por el contrario, en los planes de desarrollo 2012-2015 cinco departamentos incluyen el presupuesto plurianual, lo que significa una mayor rigurosidad frente al sistema de información, y estrategias para promover la transparencia institucional legalizadas con el estatuto anticorrupción (Congreso de la República , 2011).

Tabla No. 20. Porcentaje presupuesto seguridad planes de desarrollo departamentales

Departamento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Chocó	-	-	-	-	-	-	-	-
Caquetá	-	-	-	-	0,31	0,31	0,32	0,32
Putumayo	-	-	-	-	0,46	0,46	0,46	0,46
Quindío	-	-	-	-	2,22	0,63	0,68	0,68
Arauca	1,25	1,25	1,25	1,25	1,72	1,42	0,99	1,21
Cauca	-	-	-	-	45,03	24,46	23,37	19,08

Fuente: Gobernación Departamental 2008-2015, base de datos, elaboración propia.

El presupuesto del Cauca está ligado al Eje “Seguridad y convivencia ciudadana”, que si bien su nombre está relacionado a los programas incluidos en las experiencias sistematizadas, incluye proyectos de gobernabilidad lo que genera un incremento frente a los demás entes. Aun así, su alto presupuesto también responde al fuerte enfoque hacía la reparación de víctimas del conflicto armado, en un departamento históricamente afectado por esta problemática. Por el contrario, Caquetá solo cuenta con un programa frente a la seguridad ciudadana, lo cual muestra la poca importancia en su agenda, aunque es el único departamento en que el presupuesto tiende al alza. Por último, cabe resaltar el precario sistema de información en Chocó, donde no se pueden realizar veedurías ciudadanas por la falta de insumos, facilitando el incumplimiento de los objetivos.

En este sentido, Santa Marta también contempla un presupuesto elevado entre 2008-2011, debido a que el eje contiene programas de desarrollo rural y de participación ciudadana, no contemplados dentro de las características. Por el contrario, Neiva tiene el presupuesto desagregado por programa, donde solo se incluyeron las iniciativas objeto de estudio, generando que entre 2012 y 2015 sea el municipio con la mayor inversión frente a la seguridad (25,8%) siendo superior por más de ocho veces frente la inversión nacional (3,12%). Al igual que Palmira, que es la ciudad con la mayor tasa de homicidios (74,6 hpcch), cuenta con una inversión de 3,7%, superior al promedio colombiano (Tabla No.14).

Tabla No. 21. Porcentaje presupuesto seguridad de planes de desarrollo municipales

Ciudad	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Quibdó	-	-	-	-	0,56	0,20	0,31	0,39
Montería	-	-	-	-	0,43	0,37	0,42	0,65
Armenia	1,14	0,77	0,94	0,99	0,45	0,26	0,24	0,28
Popayán	1,71	0,71	0,79	0,92	0,93	0,84	0,70	1,00
Pasto	0,93	1,03	0,66	0,76	1,63	0,94	0,92	1,12
Villavicencio	0,40	0,58	1,13	1,76	1,09	1,09	1,09	1,09
Buenaventura	-	-	-	-	1,05	1,21	1,21	1,22
Valledupar	-	-	-	-	1,89	1,89	1,89	1,89
Riohacha	1,92	1,91	1,92	1,88	2,85	2,24	1,69	1,40
Tunja	2,48	2,16	2,43	2,45	2,06	2,05	2,01	1,92
Manizales	2,67	2,66	2,71	2,76	2,19	1,94	1,95	1,99
Palmira	4,61	4,61	4,61	4,61	2,78	2,78	2,78	2,78
Neiva	0,70	0,70	0,65	0,62	30,33	24,98	23,86	24,03
Santa Marta	29,59	29,59	29,59	29,59	2,65	2,65	2,65	2,65

Fuente: Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia.

Por su parte, Popayán, Armenia, Montería, Villavicencio y Buenaventura tienen una baja inversión en seguridad, estando por debajo del 1,5% promedio, en ciudades con tasas de homicidios medias y bajas, pero que las administraciones locales se enfocan en programas y proyectos sociales, especialmente en salud y educación. Mientras que Valledupar (1,89), Riohacha (1,98) y Tunja (2,19) tienen una inversión media, en municipalidades que tiende a la baja la tasa de homicidios. Quibdó es un caso particular, debido a que hay baja inversión en seguridad pero es un municipio fuertemente conflictivo, con la segunda tasa de homicidios más alta y que tiende al aumento, pero dado que presenta bajas condiciones de vida de la población, los planes se enfocan en el desarrollo social y económico.

Así, en Colombia los programas dependen del gobierno a cargo, toda vez que están ancladas al proyecto político del mandatario, por lo cual el proceso de agendamiento determina el enfoque y la importancia dada la seguridad. En este sentido, las 14 ciudades se enfatiza en la seguridad ciudadana y hay un mayor número de programas enfocados a su resolución, especialmente desde operativos policiales y mejoramiento del sistema de justicia y carcelario. Pero en los departamentos, que han sido altamente afectados por el conflicto armado, las políticas se enfocan en restaurar a las víctimas, dejando los operativos policiales y de las Fuerzas Armadas a las

directrices nacionales. Mostrando las falencias en las administraciones para realizar políticas integrales en los entes territoriales.

2.3 Ejes de seguridad en los planes de desarrollo en el Cauca

Las entidades territoriales a través de sus organismos de planeación, deben realizar un Plan de Desarrollo para los cuatro años de gobierno municipal, que es la carta de navegación durante el periodo. Aunque hay libertad para formular estrategias según la ideología de cada mandatario, hay un presupuesto estipulado para la realización de programas de salud, vivienda y educación, que en municipios donde dependen de las transferencias nacionales, son los principales. De igual forma, en materia de seguridad, las municipalidades deben seguir lineamientos de los planes de desarrollo nacional y departamental.

Tabla No. 22. Variables diagnóstico de los planes de desarrollo municipales 2008-2015

Municipio	Vigencia	Metas	Línea base	Indicador
Caloto	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Negro	Negro	Negro
El Tambo	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Negro	Negro	Negro
Patía	2008-2011	Gris	Gris	Gris
	2012-2015	Negro	Negro	Negro
Piendamó	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Negro	Negro	Negro
Popayán	2008-2011	Negro	Gris	Gris
	2012-2015	Negro	Negro	Negro
Santander	2008-2011	Negro	Gris	Gris
	2012-2015	Negro	Negro	Negro
Timbío	2008-2011	Negro	Gris	Gris
	2012-2015	Negro	Negro	Negro
Toribío	2008-2011	Negro	Gris	Gris
	2012-2015	Negro	Negro	Negro

Fuente: Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia²³.

Como se expuso en el apartado anterior, un óptimo sistema de información de proyectos permite que las políticas, planes y programas de las administraciones públicas sean de fácil acceso para la ciudadanía, con el objetivo de fomentar la transparencia en la gestión institucional. En este sentido, Caloto, El Tambo y Piendamó no presentan en sus páginas web oficiales los planes de desarrollo

²³ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia, Entramado: Sin información.

2008-2011, lo que indica falencias en el sistema de información local, además de la imposibilidad de realizar una evaluación efectiva sobre la gestión de estas alcaldías en ese periodo, ni una veeduría de parte de la ciudadanía (Congreso de la República, 2014).

Para realizar un diagnóstico sobre el diseño del Plan de Desarrollo, es necesario comprobar la estructura del mismo. Así, entre 2008-2011 ninguno de los planes con información están diseñados óptimamente, debido a que les hace falta formular *metas, línea base o indicadores*. Por el contrario, en las administraciones municipales de 2012 a 2015 hay un mejoramiento frente los planes de desarrollo, lo que demuestra un apoyo institucional departamental y nacional para la construcción de los mismos, que se demuestra con los requerimientos cumplidos en los ocho municipios. Además, cuando se avala el plan, el estatuto anticorrupción cumple un año de vigencia, el cual regula la estructura dentro de todas las iniciativas estatales en pro de la transparencia.

Tabla No. 23. Variables eje de seguridad planes de desarrollo municipales Cauca 2008-2015

Municipio	Vigencia	Informativo	Operativo		Punitivo		
		Sistema información y observatorio del delito	Política de seguridad y convivencia ciudadana	Garantías y sinergia institucional	Consolidación territorial entes seguridad	Equipamiento para seguridad	Operativo policiales
Caloto	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Gris	Gris	Gris	Negro	Gris	Gris
El Tambo	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Negro	Negro	Gris	Gris	Gris	Gris
Patía	2008-2011	Gris	Gris	Gris	Gris	Gris	Gris
	2012-2015	Gris	Gris	Negro	Negro	Negro	Negro
Piendamó	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Gris	Negro	Gris	Gris	Gris	Gris
Popayán	2008-2011	Negro	Negro	Gris	Gris	Gris	Negro
	2012-2015	Gris	Negro	Negro	Negro	Negro	Negro
Santander	2008-2011	Gris	Negro	Gris	Gris	Gris	Gris
	2012-2015	Negro	Negro	Gris	Negro	Negro	Negro
Timbío	2008-2011	Gris	Gris	Gris	Gris	Gris	Gris
	2012-2015	Negro	Negro	Gris	Gris	Gris	Negro
Toribío	2008-2011	Gris	Gris	Gris	Gris	Gris	Gris
	2012-2015	Gris	Negro	Negro	Gris	Gris	Gris

Fuente: Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia²⁴.

Con respecto a los planes de seguridad, los programas con características *informativas* buscan implementar sistemas de información consolidados y grupos para el seguimiento, análisis y

²⁴ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia, Entramado: Sin información.

evaluación de los indicadores de criminalidad, con el objetivo de proporcionar los insumos para diseñar políticas y planes de seguridad. Respecto a lo *operativo*, son aquellas iniciativas que pretenden generar lineamientos o reestructurar organizaciones institucionales para mejorar los niveles de percepción y seguridad ciudadana. Mientras que el enfoque punitivo, responde a las acciones encaminadas a contrarrestar la violencia por medio de operativos y capturas para la judicialización de los agresores (Rodríguez & Negrón, 2010).

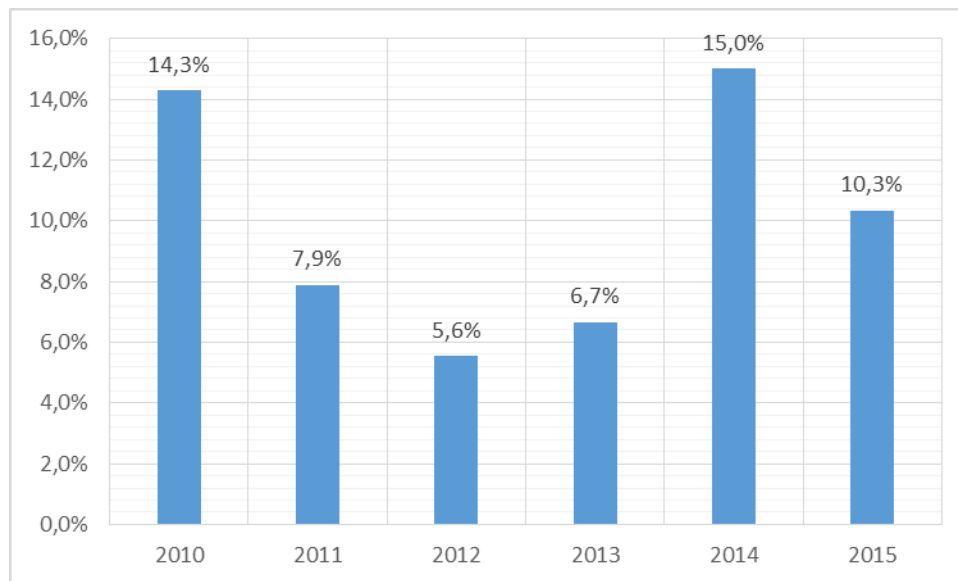
Frente a los programas para el fortalecimiento de la información, se formulan en Popayán entre 2008-2011, pero el siguiente periodo de gobierno no presenta una iniciativa similar, a pesar de que no hay un sistema de información unificado o un observatorio del delito. Por el contrario, aunque en el primer gobierno no se encuentra este componente en El Tambo, Santander de Quilichao y Timbío, sí se formulan proyectos *informativos* en el Plan de Desarrollo 2012-2015, lo que demuestra un proceso de agendamiento hacia la importancia de los mismos, en el proceso de realización de políticas y planes de seguridad con una menor incertidumbre.

Respecto a lo operativo, solo Caloto y Patía no formulan un programa para la realización de una política que proporcione los lineamientos en materia de seguridad ciudadana, lo que implica que haya una prioridad en los municipios más poblados. El enfoque *punitivo* corresponde a todos los programas que apoyan la logística, operativos y capturas de delincuentes, siendo en el Cauca exclusivo respecto a las dinámicas expuestas en Colombia la variable **consolidación territorial de entes de seguridad**, que refiere al apoyo de la administración local y del gobierno nacional para poder ingresar a todo el territorio de los municipios, además de pretender generar legitimidad en estos espacios disputados con grupos al margen de la ley, donde Caloto, Patía, Popayán y Santander tienen esta necesidad.

Esto demuestra las limitaciones a nivel departamental para la disminución de la delincuencia organizada, ejemplo de ellos es que entre 2010 y 2015 se presentaron 28 capturas de sicarios, es decir, un 10,1% de los hechos totales de sicariato presentaron aprensiones. Los años con mayor ocurrencia fueron 2010 y 2014 con el 14,3% y 15,0% respectivamente y el año con menor aprensión de victimarios fue 2012 con 5,6%. Esto expone la poca efectividad estatal, en especial de parte de la policía, debido a que el porcentaje de captura es bajo, en un crimen de alto impacto

donde hay más de un involucrado, generando una proliferación de esta problemática, ya que hay una sensación de impunidad de parte de los delincuentes. Adicionalmente, la baja captura de sicarios también demuestra la efectividad de las organizaciones a las que pertenecen, debido a que su nivel de especialización facilita el escape y no judicialización de los autores materiales, y sin estos no se puede determinar quiénes fueron los autores intelectuales (Gráfica No. 14).

Gráfica No. 14. Porcentaje de capturas frente a los hechos sicariales realizados año a año en el Cauca 2010-2015



Fuente: Base de datos de prensa 2010-2015, elaboración propia.

Además, hay un nivel de especialización del sicariato, ya que el 61,3% de los hechos sicariales se realizan en la vía pública resultado de las facilidades que esto presenta para los sicarios, ya que una vez se comete el crimen, cuentan con la vía para escapar rápidamente, además procuran que no haya personas alrededor para poder hacerlo, contrario a cuando se realizan hechos en lugares cerrados. Este accionar regularmente se efectúa en la noche, en cercanía a la vivienda de las víctimas y cuando hay poca presencia de personas en las calles. Estos hechos también se realizan en un porcentaje alto en la residencia de las víctimas (19,7%), lo cual demuestra la premeditación del crimen, debido a que estudian a las personas para poderla atacar en su zona de comodidad y luego escapar. La mayoría de hechos sicariales demuestra que hubo un conocimiento previo de las

actividades de la víctima, ya que los hechos se perpetran en sitios frecuentados, vías de acceso a sus viviendas o lugares de trabajo (Gráfica Anexa No. 5).

También, el medio de movilización determina el nivel de especialización de los sicarios, debido a que un escape rápido implica muchas de las veces una acción efectiva, donde la persona a la que iba dirigida el ataque muera y donde no hayan capturados. En este sentido, las motocicletas son los vehículos más usados (78,0%) ya que son de fácil acceso económico, rápidas y se pueden usar en espacios reducidos, lo cual facilita la huida de los sicarios. Aunque debido a que son el medio de transporte más recurrente, también ocurre un mayor número de capturas, estas regularmente suceden producto de un plan candado cuando hay solo una vía, como es el caso en municipios pequeños, o cuando hay patrullas o cuadrantes cerca de donde se produce el accionar sicarial. Igualmente en algunos hechos que se registran con otra modalidad hay varias capturas, como es el caso del bus, donde el sujeto fue capturado por la policía mientras realizaba el recorrido del automotor o dos sicarios aprehendidos cuando intentaban escapar corriendo (Gráfica Anexa No.6).

Estos hechos igualmente se presentan con mayor frecuencia (48,1%) en la noche entre 18:01 y 24:00, debido a que la oscuridad favorece a los atacantes, posibilitando su escape, ya que hay menor flujo de personas y vehículos. Además, las víctimas han sido estudiadas previamente y los casos se efectúan en la noche, muchos de ellos cuando las personas retornan de su trabajo, salen a realizar compras a tiendas del barrio o se encuentran descansando en su casa. Por su parte, la madrugada tiene las mismas condiciones que la noche, pero su baja tendencia (12,5%) refiere a que las personas que son objetivo de estos ataques, no tiene necesariamente una rutina de salir entre 00:001 y 6:00 de la mañana (Gráfica Anexa No.8).

La baja frente a los hechos entre 6:01 y 18:00 responde a dinámicas de movilización de la ciudadanía y de operativos policiales, en las mañanas (17,6%) y tardes (21,8%) hay muchas personas movilizándose en todos los municipios, lo cual puede significar mayor número de víctimas colaterales, testigos o incluso personas que ayudan a la captura de los victimarios, por lo cual aunque se realizan los hechos, no es la hora ideal para los sicarios. Asimismo, aunque en la noche hay despliegues policiales, estos se enfocan en lugares con alta movilidad y no en los barrios. Al igual, estos ataques se realizan en un 98,9% por medio de armas de fuego y solo el 1,1% con

arma blanca, lo que demuestra la importancia de plan de desarme en los municipios, a pesar de que operativos policiales solo se formulan en Popayán, Timbío y Santander de Quilichao.

La Gráfica Anexa No. 7 muestra el número de atacantes que realizan los hechos sicariales, donde el 33,3% son realizados por un victimario, el cual regularmente perpetra el crimen y huye de la escena corriendo. Por el contrario, el 57,1% de los hechos registran que el ataque fue realizado por dos sicarios, esto presenta una facilidad frente al actuar, debido a que en muchos casos mientras un delincuente dispara el arma hacía las víctimas, el otro espera en la motocicleta o carro, para realizar un escape rápido y tener menor posibilidad de ser capturados. El caso de seis victimarios (0,5%) fue en un billar de Santander donde asesinaron a tres hombres y causaron heridas a cuatro más, en un operativo planeado con anticipación.

Por su parte, el hecho donde se registraron cinco agresores fue en Villa Nueva sector rural de Popayán, donde hombres armados con escopetas y revolver interceptaron a tres personas. El objetivo de la acción era Elías pero su hermano Eliecer López de 44 años trató de impedir el homicidio, produciéndose un enfrentamiento donde le dispararon en cabeza y pecho, causándole la muerte, los sicarios se desplazaban en un automóvil (El Liberal, 2010). Estos dos casos, debido a la forma como se comete el crimen, crean un escrutinio público y presión para encontrar a los agresores, por lo cual hay mayor número de operativos policiales, en el primer caso, aunque no hubo capturas en el lugar de los hechos, se logró la identificación y posterior captura de los atacantes, lo que demuestra que aunque sea más certero el crimen frente al homicidios, conlleva un mayor riesgo porque hay más personas involucradas que en caso de captura pueden confesar (El Nuevo Liberal, 2013).

Las iniciativas que cuentan con un enfoque *diferencial*, se especializan en una parte de la población, consideradas especialmente vulnerables y propensas a ser víctimas o victimarios. En este sentido, se crean proyectos para proteger los derechos y prevenir la violencia en adolescentes y jóvenes. Mientras, el componente étnico los programas se centran en la protección de los derechos de las negritudes e indígenas, especialmente en lo que respecta a la justicia propia. Por su parte, los programas preventivos refieren a los que tienen como propósito evitar la violación de

derechos humanos y de la incursión en el crimen, así, los programas hacen énfasis en la capacitación comunitaria en seguridad ciudadana, derechos humanos y DIH.

Tabla No. 24. Variables eje de seguridad con enfoque preventivo y diferencial en los planes de desarrollo municipales Cauca 2008-2015

Municipio	Vigencia	Difrenecial		Preventivo		
		Adolescentes y jóvenes	Étnico	Capacitación y frentes de seguridad comunitarios	Prevenicion violencia	Plan DHH DIH. Capacitación comunitaria
Caloto	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Gris	Gris	Gris	Gris	Gris
El Tambo	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Gris	Gris	Gris	Gris	Negro
Patía	2008-2011	Gris	Gris	Negro	Gris	Negro
	2012-2015	Gris	Gris	Negro	Gris	Negro
Piendamó	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Negro	Gris	Gris	Negro	Gris
Popayán	2008-2011	Gris	Gris	Negro	Gris	Gris
	2012-2015	Negro	Gris	Negro	Negro	Gris
Santander	2008-2011	Negro	Gris	Gris	Gris	Gris
	2012-2015	Negro	Negro	Gris	Gris	Negro
Timbío	2008-2011	Gris	Gris	Negro	Negro	Gris
	2012-2015	Negro	Gris	Negro	Negro	Negro
Toribío	2008-2011	Gris	Gris	Gris	Gris	Negro
	2012-2015	Gris	Gris	Gris	Negro	Negro

Fuente: Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia²⁵.

Como evidencia la Tabla No.24, en 2008 solo el Plan de Desarrollo de Santander de Quilichao se formula con un enfoque *diferencial*, mientras que para el periodo de gobierno 2012-2015, los planes de Piendamó, Popayán, Santander y Timbío también lo incluyen, esto representa un avance frente a la inclusión de grupos vulnerables, en especial de adolescentes y jóvenes. Pero en el Departamento el único municipio que incluye un componente étnico es Santander, a pesar de que el Cauca a 2005 contaba con la mayor población indígena del sur occidente colombiano (21,55%) y con un porcentaje alto de afrocolombianos (22,2%) (DANE, 2012).

Desde el enfoque *preventivo*, los programas y proyectos pretenden disuadir y capacitar a la población para incursionar en la delincuencia, evitando factores de riesgo y con ello la victimización, por medio de campañas de prevención en zonas vulnerables realizadas por la

²⁵ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia, Entramado: Sin información.

policía, así como capacitaciones para informar a la población sobre derechos humanos y crear frentes comunitarios de seguridad ciudadana. Estas estrategias son realizadas por todos los municipios con excepción de Caloto, en diferentes periodos pero con el mismo objetivo, lo cual demuestra la importancia respecto a prevenir la violencia y criminalidad.

Tabla No. 25. Variables eje de seguridad con características restaurativas y garante en los planes de desarrollo municipales Cauca 2008-2015

Municipio	Vigencia	Restaurativo		Garante	
		Violación DDHH Y DIH	Víctimas conflicto armado	Acceso a la justicia	Derechos victimarios
Caloto	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Gris	Gris	Gris	Gris
El Tambo	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Gris	Black	Gris	Gris
Patía	2008-2011	Black	Black	Black	Gris
	2012-2015	Gris	Black	Black	Gris
Piendamó	2008-2011	Entramado	Entramado	Entramado	Entramado
	2012-2015	Black	Gris	Gris	Gris
Popayán	2008-2011	Black	Gris	Black	Gris
	2012-2015	Gris	Black	Black	Black
Santander	2008-2011	Black	Gris	Black	Gris
	2012-2015	Black	Gris	Black	Gris
Timbío	2008-2011	Gris	Black	Gris	Gris
	2012-2015	Gris	Black	Black	Black
Toribío	2008-2011	Black	Black	Gris	Gris
	2012-2015	Black	Gris	Gris	Gris

Fuente: Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia²⁶.

Por su parte, los programas que cuentan con un enfoque *restaurativo* pretenden restablecer los derechos y atender de manera integral a las víctimas del conflicto armado, y a las personas que han sufrido violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Los proyectos de carácter *garante* son los que aseguran el debido proceso judicial frente a un crimen, esto implica tener el acceso efectivo a la justicia, enfocándose en la resolución de conflictos, y por parte del delincuente comprobado que se encuentre en privación de su libertad, debe velarse sus derechos internamente frente a salud educación, vivienda y trabajo.

Los programas con características “*Garante*” responde al enfoque de derechos humanos, pero no incluye los programas que incentivan su conocimiento, ya que estos pretender garantizar el acceso

²⁶ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia, Entramado: Sin información.

a la justicia y los derechos de victimarios. Toribío y Caloto no incluyen este tipo de componentes, teniendo en cuenta que son municipios rurales con dificultades para acceder a la misma, debido a la falta de Casas de Justicia y Centros de Conciliación y Jurídicos. Frente a los derechos de los victimarios, Popayán es el único municipio que formula estas acciones, principalmente hacía proyectos productivos y kits de aseo en la cárcel de mujeres. Un factor a resaltar, es que a pesar de que el Cauca es un departamento con alta vinculación a la guerrilla de las FARC, no hay iniciativas explícitas en los planes para la resocialización de presos y desmovilizados.

Desde el enfoque *restaurativo*, solo Caloto no realiza acciones encaminadas a restablecer los derechos de las víctimas. El Tambo, Patía, Timbío y Toribío cuentan con programas para la atención y reparación integral de víctimas del conflicto armado, en territorios altamente afectados por grupos guerrilleros y paramilitares, donde la tasa de homicidio producto de estos grupos es superior a la departamental. Respecto a la violación de los derechos humanos, los municipios del Patía, Piendamó, Popayán, Santander de Quilichao y Toribío presentan proyectos para *restablecer* los derechos de la población vulnerada, desde una atención y protección integral con el objetivo que estas violaciones no se repitan.

Tabla No. 26. Porcentaje presupuesto seguridad de planes de desarrollo municipales

Municipio	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Piendamó	-	-	-	-	-	-	-	-
Toribío	-	-	-	-	-	-	-	-
Caloto	-	-	-	-	0,33	0,32	0,32	0,30
El Tambo	-	-	-	-	0,60	0,28	0,28	0,28
Patía	0,72	0,72	0,72	0,72	0,30	0,29	0,20	0,32
Popayán	1,71	0,71	0,79	0,92	0,93	0,84	0,70	1,00
Timbío	-	-	-	-	1,74	1,26	1,77	1,42
Santander	10,80	6,72	1,72	2,19	1,78	1,78	1,78	1,78

Fuente: Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia.

Un aspecto, es que el presupuesto de todos los municipios es inferior a la media nacional, siendo Santander de Quilichao el que más invierte en seguridad, seguido por Timbío. Popayán a pesar de ser la capital del Departamento y cuenta con un mayor índice de delincuencia común, tiene una inversión promedio de 1,03% por lo cual ocupa el tercer lugar a nivel departamental. Caloto, aunque presenta una tasa alta de homicidios, es el que menos invierte y tiende a la baja, lo cual demuestra la poca disponibilidad de recursos de libre destinación, al tiempo que evidencia el mal

diseño y poca priorización de la seguridad en el Departamento, lo cual indica que es una problemática que todavía no se ha agendado en la administración local.

Así, los ejes de seguridad en el Cauca enfatizan en atender y restaurar a las víctimas del conflicto armado, dejando de lado el accionar policivo en las cabeceras municipales, por lo cual estas toman directrices del nivel nacional, lo que genera un aislamiento del contexto local. Por consiguiente, el enfoque punitivo en el Departamento es precario, enfatizando solo en las ciudades que son las más afectadas y dejando de lado las zonas rurales, al igual, las iniciativas no hacen énfasis en el tipo de estrategias y determinan objetivos genéricos frente a mejorar los índices de criminalidad, por lo cual no hay programas específicos para la resolución del sicariato.

2.4 Comentarios preliminares capítulo dos

Como muestra el capítulo, las políticas y planes en América Latina se basan en la seguridad ciudadana o pública, y son diseñadas para su implementación en un periodo de gobierno, lo cual limita los alcances en la continuidad del accionar. Además, son iniciativas de carácter nacional, que en muchos de los casos no retoman dinámicas regionales y locales, presentando fallas en la implementación territorial. Al igual, los proyectos tienen un enfoque punitivo, por lo cual su objetivo es combatir la violencia y criminalidad desde operativos de la policía y Fuerzas Armadas, invisibilizando el contexto nacional y los factores de riesgo frente a la delincuencia.

Por su parte, en Colombia los programas dependen del gobierno a cargo, toda vez que están ancladas al proyecto político de su mandato, por lo cual el proceso de agendamiento determina la importancia y el enfoque frente a la seguridad. En este sentido, las 14 ciudades se enfatiza en la seguridad ciudadana y hay un mayor número de programas enfocadas a su resolución, especialmente desde operativos policiales y mejoramiento del sistema de justicia y carcelario. Mientras que en los departamentos, especialmente en el Cauca, hay un fuerte enfoque restaurativo hacía las víctimas del conflicto armado, pero las políticas de seguridad ciudadana a nivel rural son escasas, dejando que la seguridad en las zonas se desarrolle desde lo público, anclada a políticas y ordenamientos desde los altos mandos del gobierno nacional. Debido a esto, la inversión en programas de seguridad por parte de las administraciones locales es limitada, contrario a lo que ocurre en las ciudades, ya que es una problemática fuertemente agendada.

Capítulo III. Análisis de las políticas y programas de seguridad en el Cauca

En el apartado anterior, se identificaron los ejes de seguridad desarrollados en las políticas, planes y programas de América Latina, Colombia y el Cauca, esto permitió estudiar la gestión pública respecto a los contextos de criminalidad y delincuencia en cada nivel territorial. En ese sentido, este capítulo establece los alcances de los programas de seguridad frente a las dinámicas criminales evidenciadas en Latinoamérica, Colombia y el Cauca. Su importancia radica en la necesidad de comprender las relaciones entre las acciones públicas formuladas y la situación de seguridad que se presenta en el Departamento, en la medida en que esto determina la pertinencia de la respuesta institucional sobre la realidad del actuar criminal, lo que a su vez, permite evidenciar los focos de la problemática priorizados y las dinámicas reales que se enfrenta en los territorios, haciendo un análisis desde el accionar nacional y latinoamericano. El capítulo se estructura en tres apartados i) Análisis seguridad ciudadana en América Latina ii) Análisis de políticas de seguridad en Colombia y iii) Análisis de políticas de seguridad en el Cauca.

Este apartado se desarrolló a partir del método historiográfico, desde el análisis documental, el cual facilitó la revisión y el procesamiento de información recolectada en documentos institucionales, informes técnicos sobre seguridad, criminalidad y violencia, así como la sistematización y análisis de datos agregados desde el método estadístico, que permitió establecer el comportamiento de indicadores y tasas que dan cuenta de las dinámicas criminales, el tráfico de drogas, la delincuencia, los presupuestos y el costo social del crimen, además de indagar sobre la percepción ciudadana respecto a la seguridad. Las fuentes que suministraron esta información fueron: UNODC, BID, LAPOP, Ingrapé Institute, los organismos de seguridad encargados en los países de estudio en América Latina, DANE, UARV, Indepaz, Observatorio de Drogas de Colombia, Presidencia de la República de Colombia, Alcaldías Municipales, Ministerio de Defensa Nacional, Policía Nacional y Gobernación Departamental del Cauca.

3.1 Análisis de la seguridad pública y ciudadana en América Latina

Los países de América Latina, han presentado importantes avances sobre aspectos socioeconómicos en los últimos años, por ejemplo, entre 2004 a 2014 las tasas de pobreza disminuyeron, incluso el objetivo del milenio de reducir la población con ingresos inferiores a US\$

1,25 diarios se logró siete años antes en 2008. En la mayoría de los países se evidenciaron tasas de crecimiento anual cercanas a 4% del PIB y los niveles educativos de la población mejoraron (Banco Interamericano de Desarrollo, 2017). Sin embargo, el crimen y la violencia aumentaron, donde A.L sigue siendo la región más violenta del mundo, produciendo un tercio de los homicidios. Esto ha incrementado, el costo total estas problemáticas generan a las instituciones estatales y la ciudadanía. Estas situaciones se encuentran relacionadas con la fragilidad institucional evidenciada en el deficiente control territorial, lo cual contribuye al fortalecimiento de estructuras criminales, por medio de la especialización de sus dinámicas delincuenciales (UNODC, 2012).

Tabla No. 27. Indicadores de seguridad y percepción ciudadana, América Latina 2010-2015

	Tasa de victimización	Tasa Delincuencia	Tasa Hurto	Tasa Robo	Tasa Homicidio
Nicaragua	30,0	3,0	179,8	95,1	9,5
Panamá	32,0	25,0	522,0	252,2	17,3
El Salvador	34,0	42,0	152,2	85,7	63,0
Chile	36,0	17,0	998,6	469,7	3,0
Ecuador	36,0	12,0	98,1	512,3	11,7
Costa Rica	37,0	10,0	462,0	891,8	10,2
Honduras	37,0	29,0	42,9	86,2	75,9
Guatemala	38,0	21,0	S.I	23,0	34,8
Bolivia	39,0	23,0	49,7	130,4	8,5
Uruguay	41,0	37,0	2901,8	472,2	7,3
Colombia	44,0	11,0	254,8	171,6	31,4
Paraguay	45,0	25,0	558,4	240,1	9,5
Argentina	47,0	35,0	1090,3	S.I	6,1
Brasil	48,0	9,0	735,4	524,5	27,8
Perú	51,0	36,0	256,9	293,4	6,5
México	57,0	27,0	117,0	249,5	16,5
Venezuela	89,0	23,0	S.I	S.I	53,4

Fuente: LAPOP, Organización de los Estados Americanos (OEA), Igarapé Institute, elaboración propia, 2010-2015.

Como muestra la Tabla No. 27, no hay una correlación explícita frente a los indicadores de criminalidad y percepción de seguridad ciudadana en América Latina, pero si se puede comprobar pequeños patrones. En primer lugar, Nicaragua presenta la menor tasa de *victimización* y de *percepción de inseguridad*, esto en una región marcada por el transporte de drogas por parte de bandas delincuenciales, donde los indicadores de homicidio son los más altos de los 17 países, lo que conlleva a que la percepción frente al entorno sea muy buena, debido a que Nicaragua es el país en esta región con menores índices de criminalidad.

En segundo lugar, destaca Centroamérica con las tasas de homicidio más altas. Sin embargo, sobre el comportamiento de la tasa de *robo* (hurto con uso de violencia), se presenta como la región con países menos afectados por tal problemática, lo que en parte demuestra que los homicidios están directamente ligados con las estructuras organizadas. Al igual, la tendencia del hurto, con excepción de Perú, Uruguay, Brasil y Chile, es inversamente proporcional a la tasa de *homicidios*, lo que puede significar que al presentarse un mayor control territorial por parte de bandas criminales, los homicidios disminuyen, pero los delitos contra el patrimonio que implican una retribución inmediata, aumentan. Al igual si hay proliferación de pequeños grupos poco especializados genera un alza frente a los homicidios, producto de las disputas por el control territorial.

Tabla No. 28. Costo social homicidio (%PIB) y tasa de homicidios, América Latina 2010-2015

País	Costo promedio social	Tendencia costo social	Tasa promedio homicidios	Tendencia hpch
Bolivia	-	-	8,49	↓
Nicaragua	-	-	9,54	↓
Panamá	-	-	17,34	↓
Venezuela	-	-	53,36	↑
Chile	0,04	↑	3,00	↑
Argentina	0,06	↑	6,11	↑
Perú	0,07	↑	6,51	↑
Uruguay	0,08	↑	7,31	↑
Ecuador	0,17	↓	11,69	↓
México	0,17	↓	16,47	↓
Costa Rica	0,18	↓	10,21	↓
Paraguay	0,23	↓	9,52	↓
Brasil	0,23	↑	27,78	↑
Colombia	0,36	↓	31,37	↓
Guatemala	0,36	↓	34,85	↓
El Salvador	0,73	↑	62,96	↑
Honduras	2,14	↓	75,94	↓

Fuente: BID 2017, Igarapé Intitute 2010-2015, elaboración propia.

En este sentido, la tasa de *homicidio* se convierte en el indicador principal frente a la presencia de grandes estructuras organizadas, toda vez que su impacto económico y emocional es mayor, además el conteo de número de homicidios definido como “muerte ilícita infligida intencionalmente a una persona por otra persona ” es más riguroso y uniforme internacionalmente frente a otros delitos, que están supeditados a una tipificación judicial de cada país. Igualmente, al ser un indicador base para el diagnóstico de la violencia y criminalidad en el mundo, su reporte es obligatorio para obtener recursos de organismos de cooperación internacional, por lo que se debe

presentar un reporte anual a UNODC para recibir apoyo técnico y económico de parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (UNODC, 2013, pp. 109-110).

En esta perspectiva, el *costo social* de los homicidios está ligado con los homicidios, donde son directamente proporcionales frente a la tendencia. Adicionalmente, hay un mayor costo (2,14) en Honduras que tiene la mayor tasa (75,94 hpcch) y el menor costo lo tiene Chile, el cual invierte un 0,04% de su PIB, en el país con la menor tasa de homicidios (3,0) en América Latina. Colombia, por su parte, es el cuarto país con mayor costo social (0,36) y se ubica en la misma posición frente al homicidio con una tasa de 31,37 que tiende a la baja, excluyendo a Venezuela que no cuenta con los datos de costo del crimen. Lo anterior representa la relación entre estos indicadores, donde la magnitud de la violencia homicida signa un coste proporcional al Estado, toda vez que hay un gasto en la restauración de las víctimas y la no producción económica de los victimarios apresados.

Tabla No. 29. Estructuras organizadas e incautaciones en América Latina 2010-2015

País	Tipo de grupo delincuenciales	Incautaciones (Kg)	
		Cocaína	Marihuana
Colombia	A	5.617.688,91	1.897.085,31
México	A	41.797,50	8.543.386,14
Venezuela	B	191.080,59	135.005,91
Costa Rica	B	100.184,88	27.805,87
Nicaragua	B	48.224,80	4.169,00
Honduras	B	42.301,59	41.943,62
Guatemala	B	25.386,34	5.970,57
Argentina	C	472.961,31	669.241,02
Panamá	C	251.758,51	15.258,21
Brasil	C	175.502,85	1.144.372,79
Chile	C	81.665,12	108.844,40
El Salvador	C	6.106,68	6.526,40
Uruguay	C	4.577,15	10.626,46
Perú	D	6.350.197,08	1.597.403,32
Bolivia	D	1.632.061,03	2.132.190,69
Ecuador	D	465.285,63	35.820,33
Paraguay	D	17.574,04	2.334.240,23

Fuente: UNODC 2010-2015, elaboración propia.

Asimismo, en América Latina el crimen organizado está ligado a la producción, tráfico y comercialización de sustancias psicoactivas. Como muestra la Tabla No. 29, México y Colombia son los países que tienen mayor número de incautaciones, tendencia proporcional al alto tráfico y

comercialización de *cocaína* y *marihuana*, además son los países con estructuras más consolidadas con una fuerte trayectoria criminal, equipamiento armamentista y que hacen presencia transnacional. Por su parte, Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay son países que no tiene grupos consolidados, pero al poseer las condiciones agroecológicas necesarias, son los grandes productores de la materia prima (hoja de coca) que venden a otras organizaciones criminales, aunque debido a que en su territorio no hay grandes estructuras organizadas, sus indicadores de criminalidad son inferiores a los del resto de Latinoamérica.

En este sentido, los países que tienen grupos delincuenciales **tipo B**, que se caracterizan por ser transportistas o tumbadores como Nicaragua, Costa Rica, Honduras, Guatemala y Venezuela, tiene el menor número de incautaciones, debido a que no producen sustancias psicoactivas, pero en una región estratégica para el transporte de drogas a Estado Unidos y Europa. Mientras que las bandas **tipo C**, que son de carácter local y urbano, dedicadas al pandilismo, microtráfico y hurtos, tienen una mayor incautación, producto del alto consumo local, en países que tienen la mayor prevalencia al consumo de drogas en Argentina, Chile, Panamá, Uruguay, Brasil y El Salvador.

Tabla No. 30. Políticas punitivas y gobiernos locales América Latina 2009-2022

País	Tipo de Política	Gobiernos Locales	Punitivo		
			Criminalidad y percepción	Sistema de justicia y carcelario	Operativo Policía y FFAA
Argentina	S.I				
Bolivia	Seguridad Ciudadana				
Brasil	Seguridad Pública				
Chile	Seguridad Pública				
Colombia	Seguridad y Convivencia Ciudadana				
Costa Rica	Seguridad ciudadana y paz social				
Ecuador	Seguridad Integral				
El Salvador	Seguridad Pública y Convivencia				
Guatemala	Seguridad de la Nación				
Honduras	Convivencia y Seguridad Ciudadana				
México	Seguridad Nacional				
Nicaragua	Seguridad Ciudadana				
Panamá	Seguridad Ciudadana				
Paraguay	Seguridad Ciudadana				
Perú	Seguridad Ciudadana				
Uruguay	Seguridad Ciudadana				
Venezuela	Seguridad ciudadana y convivencia solidaria				

Fuente: Organismo de seguridad nacional 2009-2014, base de datos, elaboración propia²⁷.

²⁷ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia, Entramado: Sin información.

Para desarticular las estructuras mencionadas anteriormente, los gobiernos generan políticas públicas, desde un enfoque *punitivo* principalmente, aunque se mencionen nominalmente como políticas de seguridad y convivencia ciudadana. En este sentido, todas las políticas tienen un fuerte componente de *operativos* por parte de la Policía y Fuerzas Armadas, con el objetivo de aprehender y dismantelar bandas criminales, además de proteger el territorio nacional, especialmente en zonas fronterizas. Estas iniciativas pretenden mantener la estabilidad estatal, tienen directrices a nivel nacional, las cuales en algunos casos intentan acoplarse a dinámicas regionales y *locales*, pero en la mayoría de las veces se dan dentro del marco de seguridad pública nacional.

Al igual, este tipo de políticas se enfocan en los *sistemas de justicia y carcelarios*, ya que una vez aprehendido el delincuente debe iniciar el proceso correspondiente para ser sindicado y condenado. Aquí radica uno de los principales problemas frente a la estructura gubernamental en Latinoamérica, producto de las deficiencias frente a los procesos de judicialización, que son centralizados, lentos y algunas veces corruptos, generando que el delincuente salga libre y debido a la percepción de impunidad, reincida. Asimismo, los sistemas penitenciarios no se enfocan en la resocialización, al contrario, son centros de proliferación de la criminalidad, donde las condiciones internas generan que los delincuentes se especialicen en el crimen, logren cofradía entre ellos, e incluso formen bandas criminales, como en Brasil, donde el inicio de las grandes bandas criminales (Primer Comando Capital y Comando Vermelho) se produjo en las cárceles de Sao Pablo y Río de Janeiro. En Colombia, una deficiencia en los sistemas carcelarios radica en las falencias frente al control, ya que se han encontrado muchas bandas en las cárceles dedicadas a la extorsión.

Como muestra la Tabla No.31, las *políticas* de seguridad en América Latina están encaminadas al mantenimiento de la estabilidad del Estado por medio del fortalecimiento de las instituciones públicas competentes, con el objetivo de garantizar la integridad personal y patrimonial de los ciudadanos, vista desde la reducción en indicadores de delitos como la tasa de homicidio, hurto y lesiones personales, al mismo tiempo pretende mejorar los niveles de percepción ciudadana por medio de proyectos para disminuir la tasa de victimización y percepción de inseguridad en el país.

Tabla No. 31. Objetivos de las políticas públicas de seguridad en América Latina

País	Vigencia	Objetivo	País	Vigencia	Objetivo
Argentina	S.I	Sin información	Honduras	2011-2022	Enfrentar los factores asociados a los fenómenos de violencia y delincuencia para evitar que ocurran sus manifestaciones, se tienen por objeto el fortalecimiento de la capacidad del Estado para controlar y sancionar conductas violatorias de la ley.
Bolivia	2012-2016	Incrementar los niveles de Seguridad Ciudadana objetiva y subjetiva, a través del establecimiento de normativas, planes, programas y proyectos, que contribuyan a la convivencia pacífica de los gestantes y habitantes de Bolivia, fortaleciendo e integrando las capacidades de sus instituciones en el marco de la corresponsabilidad, así como de la sociedad civil en el contexto nacional, departamental, regional y local, fortaleciendo sus niveles de participación.	México	2009-2012	Mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, a través de la anulación y desactivación de riesgos que puedan impactar dichos atributos.
Brasil	2010-2016	Facilitar la transmisión de un legado intelectual y adecuarlo al día a día de la seguridad como campo de conocimiento, ayudando a la toma de decisiones de las nuevas generaciones adecuadas a los trámites de las cuestiones en el área, junto a la esfera federal.	Nicaragua	2012-2016	Desarrollar y fortalecer los programas de gobernabilidad, la lucha contra el crimen organizado, reinserción social, garantizar la efectividad de los servicios de protección a las personas y sus bienes, incrementar los niveles de seguridad en los puestos fronterizos, mejorar la detección de ilícitos y fortalecer la efectividad de los servicios migratorios.
Chile	2010-2014	Reducir en cuatro años el porcentaje de hogares víctimas de delitos en 15%, logrando una tasa de victimización inferior al 29% en el año 2013. Además, reducir entre 2009 y 2013 en 25% la cantidad de delitos que se cometen en el espacio público: robos por sorpresa, robos con violencia o intimidación y robos de vehículos y de accesorios de vehículos, que representen, en conjunto, la mitad de los delitos que aquejan a los chilenos cada año.	Panamá	2012-2015	Disminuir a 2015 un 15% de la tasa por cien mil habitantes de homicidio, hurto, lesiones personales, robo simple y robo con arma.
Colombia	2010-2014	Proteger a los ciudadanos en su vida, integridad, libertad y patrimonio económico a través de la reducción y la sanción del delito, el repudio a la violencia y la promoción de la convivencia.	Paraguay	2013-2016	Reducir a 2016 los niveles de violencia y delito, medibles en una baja de 15% de la tasa por cada 100 mil habitantes de homicidios dolosos, y en el trabajo de fortalecimiento de registros de denuncias de lesiones, hurtos, robos y hurtos de automotores, apuntando a su reducción en un porcentaje semejante.
Costa Rica	2010-2014	Contribuir al desarrollo humano, mejorando la calidad de vida y el bienestar de las y los habitantes de Costa Rica, asegurándoles medios de vida estables y solidarios en el marco del debido respeto de los derechos humanos.	Perú	2013-2018	Reducir la violencia homicida y los altos niveles de victimización y percepción de inseguridad en el país, así como elevar la confianza en las instituciones encargadas de brindar los distintos servicios de seguridad ciudadana.
Ecuador	2011-2013	Garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección, respuesta y remediación ante riesgos y amenazas.	Uruguay	2013-2015	Contribuir a la disminución del delito violento en Uruguay, mediante acciones focalizadas de prevención y control territorios y poblaciones vulnerables.
El Salvador	2010-2014	Convertir a El Salvador en un país permanentemente seguro, en el que se respete el Estado constitucional de derecho y en el que la vida individual y familiar se desarrolle despojada del miedo.	Venezuela	2012-2022	Disminuir la ocurrencia de situaciones vinculadas con el delito, faltas, incivildades, accidentalidad vial, desastres o emergencias que constituyan amenaza, vulnerabilidad o riesgo para el disfrute de los derechos de la población, a través de la modificación de las condiciones estructurales, situacionales e institucionales que las hacen posible, en el campo de la prevención y el control, en un marco de estímulo a la organización y movilización popular, la búsqueda de la igualdad social sustantiva y con perspectiva de derechos humanos.
Guatemala	2013-2015	Desarrollar la coordinación interinstitucional, optimizando los recursos y capacidades actuales; incrementar la inversión en tecnología y profesionalización en las instituciones del sistema y generar una cultura institucional de colaboración, cooperación y coordinación, mediante el empleo de tecnologías de comunicación e información que faciliten la toma de decisiones para prevenir los riesgos, contener las amenazas y reducir las vulnerabilidades.			

Fuente: Organismo de seguridad nacional 2009-2014, base de datos, elaboración propia.

Entre las limitaciones identificadas en estas políticas, se encuentra el carácter genérico de los objetivos, ya que no se registran cambios significativos en la mayoría de los casos estudiados. Además, las políticas se centran en disminuir las cifras de criminalidad (tasa de homicidios, hurto, lesiones personales) como una forma de aproximación a las amenazas de estructuras organizadas, lo cual es una falla, toda vez que en algunos casos las áreas más afectadas por estas organizaciones presentan niveles de violencia bajos, debido a que entre mayor organización tenga la banda

criminal, hay una menor violencia asociada a este. Tal comportamiento está ligado a relaciones corruptas, las cuales permiten generar acuerdos ilegales entre las bandas criminales y las autoridades públicas correspondientes, también se debe a que el crimen organizado disminuye las tensiones intra e intergrupales y produce terror entre la población, de manera que se reduce la violencia adicional. Asimismo, los grupos delictivos en algunos casos, brindan servicios sociales y apoyo en los territorios donde el control estatal es muy bajo, lo que les otorga legitimidad (UNODC, 2010, p. 34).

3.2. Análisis sobre programas de seguridad en Colombia

En Colombia, los programas de seguridad ciudadana se realizan con mayor frecuencia en las ciudades, mientras que las administraciones departamentales, en especial de las regiones que han sido altamente afectadas por el conflicto armado, enfatizan sobre la seguridad pública. Así, mientras a nivel urbano los *operativos policiales* son imperantes, en los departamentos no siempre se formulan. Debido a que estas políticas tienen como objetivo general disminuir los índices de criminalidad por medio del desmantelamiento de bandas criminales y delincuenciales, pero no el mantenimiento del orden público, como es necesario en los departamentos con fuerte presencia de grupos guerrilleros y paramilitares.

Tabla No. 32. Programas con enfoque punitivo y población en los departamentos 2008-2015

Departamento	Población	Sistema de justicia y carcelario	Operativos policiales
Arauca	427.779,00		
Putumayo	513.739,00		
Chocó	746.016,00		
Caquetá	761.697,00		
Quindío	1.061.347,00		
Cauca	1.927.085,00		

Fuente: DANE 2005, Gobernación Departamental 2008-2015, base de datos, elaboración propia²⁸.

En este sentido, Arauca (63,1%) y Quindío (87,7%) son los departamentos con mayor población en la cabecera y el Cauca es el departamento con mayor población, lo que incentiva la formulación de programas para aumentar los operativos policiales y que estos lleven a la judicialización y

²⁸ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia.

privación de la libertad del delincuente por medio de un óptimo *sistema de justicia y penitenciario*. Por el contrario, Caquetá (40,5%) y Chocó (50,8%) tienen menor población y su concentración en zonas rurales es alta, por lo cual en estos departamentos no se diseñan este tipo de programas, ya que no son prioridad frente a las dificultades de orden público.

Tabla No. 33. Tendencia homicidio por arma de fuego y totales en departamentos 2010-2015

Municipio	Tasa de homicidio	Tendencia	Homicidio por arma de fuego	Tendencia
Chocó	35,00	↑	79,22%	↓
Cauca	41,90	↓	76,45%	↑
Quindío	42,60	↑	79,37%	↓
Arauca	50,80	↓	77,48%	↑
Caquetá	53,10	↓	76,39%	↑
Putumayo	54,20	↑	75,50%	↑

Fuente: Policía Nacional 2010-2015, elaboración propia.

Como muestra la Tabla No. 33, la tasa de *homicidio* en el Cauca (41,9), Arauca (50,8) y Caquetá (53,1) tienen una tendencia a la baja, mientras que los homicidios realizados por *arma de fuego* aumentan a 76,45%, 77,48% y 76,39% respectivamente, lo cual demuestra que el control territorial por grandes grupos especializados disminuye la violencia de alto impacto como el homicidio. Por el contrario, la proliferación de varios grupos, con niveles de especialización menores, producen conflictos entre bandas y con esto un aumento en la tasa de homicidios, como es el caso de Chocó (35,0) y Quindío (42,6) donde las tasas de homicidio tienden al alza pero el porcentaje de hechos efectuados por arma de fuego disminuyen a 79,22% y 79,37%. Por su parte, Putumayo es un caso excepcional, debido a que tiene la tasa más alta (54,2) de los departamentos de estudio, que tiende al alza igual que los homicidios por arma de fuego, de lo cual se puede inferir que hay un reacomodamiento territorial entre grandes bandas criminales.

Al igual, en Colombia el cultivo y transformación de sustancias de uso ilícito, se ha realizado en zonas alejadas de departamentos con alta concentración rural, donde la fuerza pública tiene difícil acceso y poca legitimidad. Así, los grupos paramilitares y guerrilleros han tenido el control sobre el tráfico de drogas a nivel nacional, pero debido al proceso de negociación y la posterior firma de un acuerdo de paz entre el gobierno nacional y las FARC, hay una tendencia a la baja frente al cultivo de estas sustancias. En este sentido, con el cese al fuego de esta guerrilla y después la

desmovilización, los municipios donde las FARC cultivaban y producían sustancias psicoactivas han disminuido, por la falta de presencia de este grupo al margen de la ley y el reacomodamiento por parte de otros grupos (Tabla No. 34).

Tabla No. 34. Incautación de cocaína y homicidio por conflicto armado en seis departamentos 2010-2015

Municipio	Incautación cocaína (Kg)	Tendencia	Homicidio por conflicto armado	Tendencia
Quindío	1.130,00	↑	5,10%	↓
Arauca	13.188,00	↓	43,40%	↓
Chocó	148.914,00	↓	31,40%	↓
Caquetá	166.764,00	↓	35,10%	↓
Putumayo	406.142,00	↓	42,90%	↓
Cauca	861.785,00	↓	37,30%	↓

Fuente: ODC, UARV, elaboración propia, 2010-2015.

En esta perspectiva, a nivel nacional debido al desescalamiento del conflicto armado por parte del gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, los homicidios producto del mismo han disminuido hasta llegar a su punto más bajo en los últimos treinta años. Situación similar ocurre con las incautaciones de droga, resultado de una menor producción de sustancias psicoactivas hacia 2015, generando una baja a nivel nacional. El único departamento de los incluidos en el estudio que aumenta sus incautaciones es Quindío, el cual a su vez es el menos afectado por el conflicto armado. Este aumento corresponde a dinámicas urbanas, frente al aumento de consumo local de drogas, en un municipio con una infraestructura vial que permite la conexión con múltiples ciudades en el eje cafetero y Valle del Cauca.

Tabla No. 35. Programas de enfoque restaurativo en departamentos 2008-2015

Departamento	Víctimas del conflicto armado	Derechos humanos	Paz
Arauca			
Caquetá			
Cauca			
Chocó			
Putumayo			
Quindío			

Fuente: Gobernación Departamental 2008-2015, base de datos, elaboración propia²⁹.

²⁹ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia.

Lo anterior, demuestra la gran influencia del conflicto armado en los departamentos, donde la afectación a las comunidades de parte de las guerrillas, paramilitares e incluso las fuerzas militares, ocasionan una vulneración de los derechos a la población civil. Por esta razón, estos departamentos desarrollan estrategias para la atención y reparación de *víctimas del conflicto armado*, así como programas para la capacitación de la población sobre *derechos humanos*, con el objetivo de que no se repitan dicha vulneración a los DDHH y DIH. Los programas para la *paz* se enfocan en apoyar a las víctimas pero tienen a su vez un componente político, debido a que implica un apoyo al proceso de negociación. En este sentido, Quindío que no ha sido fuertemente afectado por el conflicto armado, no presenta iniciativas de este carácter, limitando su estructura a proyectos punitivos.

Tabla No. 36. Programas de enfoque restaurativo en las ciudades 2008-2015

Ciudad	Víctimas del conflicto armado	Derechos humanos	Paz
Armenia			
Buenaventura			
Manizales			
Montería			
Neiva			
Palmira			
Pasto			
Popayán			
Quibdó			
Riohacha			
Santa Marta			
Tunja			
Valledupar			
Villavicencio			

Fuente: Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia³⁰.

Situación distinta ocurre en las ciudades, ya que hay un agendamiento de las *víctimas*, pero ciudades como Armenia, Neiva, Popayán y Palmira, no presentan planes para las víctimas del conflicto armado, igualmente, los proyectos sobre *derechos humanos* no se realizan en Neiva y Palmira. Frente a las iniciativas sobre *paz*, Buenaventura, Manizales, Montería, Popayán y Tunja no hacen énfasis, lo cual demuestra que, aunque es una problemática imperante en los

³⁰ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia.

departamentos afectados por el conflicto armado, las ciudades son menos afectadas por esta situación, lo que conlleva a que no se agende primordialmente en las políticas y planes. Esto implica que aunque haya víctimas del conflicto, incluso aquellas que han migrado del campo a la ciudad, no sean una prioridad para la administración.

En este sentido, los programas de seguridad en las ciudades se centran en iniciativas punitivas. Todos los municipios desarrollan acciones para mejorar la operatividad de la policía con el fin de desarticular bandas delincuenciales y que los integrantes sean debidamente judicializados y condenados, por medio de la optimización del sistema penitenciario y judicial. Pero estos enfatizan en las personas como fuente del crimen y no situaciones externas, por lo cual no proyectan su accionar a través del contexto municipal, generando en algunos casos, iniciativas ineficientes.

Tabla No. 37. Tasa de homicidio y hurto a personas en ciudades 2010-2015

Municipio	Tasa de homicidio	Tendencia	Tasa hurto a personas	Tendencia
Tunja	5,80	↓	399,00	↑
Pasto	20,40	↓	389,50	↑
Valledupar	22,30	↓	197,20	↓
Montería	23,70	↓	162,70	↑
Neiva	26,00	↓	493,10	↑
Manizales	29,10	↓	430,50	↑
Riohacha	29,10	↓	107,80	↑
Santa Marta	33,00	↓	201,60	↑
Villavicencio	33,20	↓	521,40	↑
Armenia	33,60	↑	326,40	↑
Popayán	33,60	↓	295,10	↑
Buenaventura	34,80	↓	94,90	↑
Quibdó	68,00	↑	272,00	↑
Palmira	74,60	↓	318,70	↓

Fuente: Policía Nacional 2010-2015, elaboración propia.

Al igual, las administraciones locales demuestran la priorización frente a la seguridad ciudadana, con la capacidad de inversión presupuestada en el Plan de Desarrollo. En esta línea, si la tendencia frente al porcentaje de *presupuesto* sobre seguridad es al alza, así mismo lo es la tasa de *denuncia*, lo cual expone que aunque no se especifiquen los planes o proyectos en la inversión, cuando hay una mayor voluntad política y aumentan el número de iniciativas, las percepciones mejoran creando una mayor confianza institucional, por lo cual las personas realizan un mayor número de denuncias.

Tabla No. 38. Presupuesto en seguridad y tasa de denuncia en ciudades 2012-2015

Municipio	% Presupuesto	Tendencia	Tasa de Denuncia	Tendencia
Quibdó	0,36	↓	24,20	↓
Montería	0,47	↑	21,90	↑
Armenia	0,63	↓	22,00	↑
Popayán	0,95	↑	24,90	↑
Pasto	1,00	↑	21,60	↑
Villavicencio	1,03	↑	27,50	↓
Buenaventura	1,17	↑	16,80	↑
Valledupar	1,89	–	27,10	↓
Riohacha	1,98	↓	26,70	↓
Tunja	2,19	↓	28,60	↑
Manizales	2,36	↓	23,10	↓
Palmira	3,70	↓	21,10	↓
Neiva	13,23	↑	31,40	↑
Santa Marta	16,12	↓	25,80	↑

Fuente: DANE 2012-2016, Alcaldía Municipal 2012-2015, bases de datos, elaboración propia.

Armenia, Villavicencio, Tunja y Santa Marta no siguen la tendencia de las otras ciudades, donde la primera aumenta la *denuncia* aunque el *presupuesto* no lo hace, producto del alza frente a todos los indicadores de criminalidad, por lo cual se genera al tiempo una mayor victimización, situación similar que ocurre en Santa Marta. Por su parte, en Tunja aunque el *presupuesto* tiende a la baja, su tasa de *denuncia* aumenta, esto en la ciudad con menor tasa de *homicidios* y donde todos los indicadores sobre delincuencia común y organizada disminuyen, lo que indica que la administración ha realizado programas eficaces a través del tiempo y por consiguiente empieza priorizar otras problemáticas, debido a que los avances en materia de seguridad son grandes.

Tabla No. 39. Programas de enfoque punitivo en las ciudades 2008-2015

Ciudad	Observatorio Seguridad	Sistema de información Seguridad	Ciudad	Observatorio Seguridad	Sistema de información Seguridad
Armenia			Popayán		
Buenaventura			Quibdó		
Manizales			Riohacha		
Montería			Santa Marta		
Neiva			Tunja		
Palmira			Valledupar		
Pasto			Villavicencio		

Fuente: Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia³¹.

³¹ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia.

Al igual, Manizales, Riohacha y Tunja no presentan programas para la ejecución o el mejoramiento de los *sistemas de información* sobre seguridad ciudadana y el diseño e implementación de un *observatorio sobre seguridad*, esto en municipios donde la inversión se reduce. Solo Montería sube su presupuesto y no tiene proyectos con enfoque informativo. Mientras que Buenaventura y Pasto, tienen una inversión que presenta una tendencia al aumento, adicionalmente hacia 2012 incluyen programas para la creación de un observatorio, con el objetivo de poder realizar un seguimiento efectivo a esta problemática, en dos municipios donde hay un proceso de agendamiento frente a la importancia de un diagnóstico y monitoreo (Tabla No. 39).

En Colombia, los programas de seguridad ciudadana están sujetos a priorización en la administración desde la voluntad política, que pretende ajustarse a las necesidades del territorio. En las ciudades, las administraciones municipales diseñan programas con un fuerte enfoque punitivo, con el propósito de hacer un desmantelamiento de bandas delincuenciales y con esto disminuir la delincuencia. Mientras que en los departamentos con alta población rural, se enfocan en la atención y reparación a víctimas, esto producto de ser regiones con gran afectación de parte del conflicto armado. Además, en estos territorios las iniciativas frente a la seguridad son dadas por los lineamientos a nivel nacional, para mantener orden público, pero son descontextualizadas.

3.3 Análisis sobre programas de seguridad en el Cauca

Las políticas de seguridad en el departamento del Cauca están supeditadas a las proyecciones presupuestales dadas por el gobierno colombiano, donde el Sistema General de Participaciones (SGP) otorga a las alcaldías municipales los recursos para el funcionamiento y los programas consagrados como prioritarios, por ejemplo, salud, educación y vivienda a nivel nacional, dejando un porcentaje bajo de recursos económicos para los proyectos externos. Esto implica que la seguridad ciudadana no sea una problemática central en las administraciones y que las iniciativas referentes están enfocadas al mantenimiento del orden público, las cuales son realizadas por directrices de orden nacional, y materializadas por la Fuerza Pública, según las ordenes enviadas desde la Presidencia de la República de Colombia y el Ministerio de Defensa Nacional.

Tabla No. 40. Operativos policiales según concentración de la población, Cauca 2010-2015

Municipio	% Población urbana	Operativo policiales
Toribío	6,16	
El Tambo	13,93	
Caloto	25,60	
Piendamó	34,51	
Patía	36,71	
Timbío	38,67	
Santander	55,17	
Popayán	88,91	

Fuente: DANE 2005, Alcaldía Municipal 2012-2015, base de datos, elaboración propia³².

En este sentido, los municipios que pueden incluir iniciativas propias frente a la seguridad ciudadana, son aquellos que tienen más población, debido a que tienen un mayor porcentaje de recursos con libre destinación, producto de la recaudación interna de impuesto que varía según la población y multas. Al igual, se toma la seguridad desde una perspectiva ciudadana, donde confluyen actuares criminales diversos que solo ocurren en las ciudades, por lo que se convierte en la problemática agendada a nivel municipal. Como muestra la Tabla No. 40, Popayán (88,91%), Santander (55,17%) y Timbío (38,67%) tienen los porcentajes más altos de *población urbana* y a la vez son las ciudades que tienen iniciativas locales para contrarrestar la criminalidad desde un enfoque punitivo con los *operativos policiales*. Mientras que el resto de municipalidades con porcentajes entre 34,51% y 6,16%, no se presentan proyectos al respecto, dejando facultativamente la seguridad al gobierno colombiano, desde directrices nacionales que rigen a la policía y FFAA.

Frente a las iniciativas de la administración local enfatizadas en el *equipamiento para la seguridad*, como la construcción de Comandos de Acción Inmediata (CAI) y la instalación de *cámaras* de seguridad, se producen en los municipios que tienden a tener mayores indicadores de delincuencia común. Desde esta perspectiva, Patía (86,2), Santander (189,5) y Popayán (295,1) que tienen una alta concentración de población en área urbana, tienen tasas de *hurto a personas* superiores al promedio departamental (76,9) en municipios que cuentan con una alta concentración urbana y donde se presentan este tipo de programas. En Timbío a pesar de ser el tercer municipio con más población urbana, las tasas de hurto son bajas, por lo que la alcaldía no formula estos proyectos.

³² Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia.

Tabla No. 41. Tasa de hurto a personas frente a equipamiento de seguridad 2010-2015

Municipio	Tasa de hurto a personas	Cámaras	Equipamiento para seguridad
Toribío	2,90		
El Tambo	25,10		
Timbío	32,50		
Caloto	58,90		
Piendamó	76,10		
Patía	86,20		
Santander	189,50		
Popayán	295,10		

Fuente: Policía Nacional 2010-2015, Alcaldía Municipal 2012-2015, base de datos, elaboración propia³³.

La Tabla No.42, muestra los municipio que tienen programas específicos para la *consolidación territorial*, hay que tener en cuenta que el departamento del Cauca ha sido un escenario geoestratégico para el conflicto armado en Colombia, donde han tenido presencia grupos guerrilleros y paramilitares, los cuales se radicaron en todo el Departamento incluyendo zonas alejadas, con poca presencia del Estado y condiciones agroecológicas para el cultivo y producción de sustancias ilícitas. Además estos grupos cuentan con legitimidad frente la población, producto del control territorial y los servicios sociales que prestan, como el mantenimiento de la seguridad, dar trabajo y ayudar en la construcción de vías, esto genera un difícil acceso a la Fuerza Pública, por lo que se necesita acompañamiento de la alcaldía, para ingresar y consolidarse en el territorio.

En este sentido, los municipios con alta producción de *cocaína* o *marihuana* tienden a estar en regiones de difícil acceso las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, por lo cual la administración local debe facilitar la *consolidación territorial*, por medio de apoyo logístico y recursos humanos de la zona, que faciliten la incursión a territorios donde los entes de seguridad no tienen legitimidad o recursos físicos y humanos. Al igual, estos municipios se caracterizan por tener altas tasas de *hurto a automotores*, como es el caso de Caloto (1.879,5) y Santander de Quilichao (2.264,9), esto debido a que grupos al margen de la ley encuentran este difícil acceso como una posibilidad de impunidad frente a este crimen, ya que una vez hurtado el vehículo se puede llevar a las zonas más alejadas del municipios, donde no hay restricciones frente a su uso por la falta de poder policial.

³³ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia.

Tabla No. 42. Consolidación territorial y hurto automotores en el Cauca 2010-2015

Municipio	Incautaciones (Kg)		Tasa de hurto automotores	Consolidación territorial
	Cocaína	Marihuana		
Caloto	330,00	19.512,00	1.870,50	
Piendamó	533,00	2.401,00	785,30	
Timbío	1.093,00	-	964,20	
Popayán	1.142,00	1.427,00	2.285,80	
Toribío	1.444,00	18.687,00	82,10	
El Tambo	1.650,00	-	824,00	
Santander	2.900,00	18.687,00	2.264,90	
Patía	2.912,00	361,00	423,90	

Fuente: ODC, Policía Nacional 2010-2015, Alcaldía Municipal 2012-2015, base de datos, elaboración propia³⁴.

Por el contrario, los programas en el departamento del Cauca han enfatizado en la reparación de víctimas, debido a que entre 2010 y 2015 el 37,3% de los homicidios son producto del conflicto armado, un porcentaje alto teniendo en cuenta que el promedio a nivel nacional es de 12,8%. Esto demuestra las dinámicas de un Departamento donde las guerrillas y paramilitares han afectado a un alto número de personas. Así, en el marco de un posible posconflicto, los planes municipales formulados en 2012, se centran en un enfoque restaurativo, donde enfatizan en reparar a las víctimas de *violaciones a los derechos humanos* y a las personas afectadas directa o indirectamente por el conflicto armado según los parámetros de la Ley 1448 de 2011.

En este sentido, las administraciones municipales formulan *planes* de acción y capacitaciones para promover el conocimiento sobre los derechos humanos, con el objetivo de fomentar la no repetición frente a la violación de estos derechos, como ocurre en Popayán, Piendamó y Santander de Quilichao. Igualmente, las alcaldías de Timbío, Patía y El Tambo presentan acciones conjuntas para reparar directamente a las *víctimas del conflicto armado*, en municipios donde los homicidios por esta problemática oscilan entre 37,5% y 61,8%, siendo superior entre dos y tres veces al promedio nacional (12,8%) (Ver Gráficas No. 4 y 10).

³⁴ Los colores representan la presencia o no de una variable. Negro: Presencia, Gris: No hay presencia.

Tabla No. 43. Enfoque restaurativo víctimas del conflicto armado en el Cauca 2008-2015

Municipio	% Homicidios por Conflicto Armado	Restaurativo			
		Víctimas conflicto armado	Plan DDHH y DIH	Violación DDHH y DIH	Capacitación comunitaria derechos
Popayán	13,9				
Santander	17,7				
Timbío	37,5				
Piendamó	37,8				
Patía	43,9				
Caloto	50,4				
El Tambo	68,1				
Toribío	-				

Fuente: UARV 2010-2015, Alcaldía Municipal 2008-2015, base de datos, elaboración propia.

Toribío por fallas en el sistema de información, no cuenta con el porcentaje de homicidios producto del conflicto armado, pero la aproximación de la Unidad de Víctimas es que supera el 80%, siendo así el municipio con el indicador más alto y, a su vez, con un mayor número de iniciativas para la restauración debido a su importancia local. Por su parte, Caloto no cuenta con proyectos por parte de la administración de este carácter, a pesar de la alta presencia de estructuras guerrilleras y paramilitares, pero su accionar muchas veces puede ser remplazado por organismos de cooperación internacional y fundaciones.

Desde esta perspectiva, los homicidios en el departamento se agendan en las administraciones locales como resultado del conflicto armado, por lo cual no realizan acciones punitivas encaminadas a la disminución del mismo, dejando estas dinámicas para la resolución a nivel nacional. Así, la violencia instrumental producto de la delincuencia común y el sicariato, no son temas prioritarios, a pesar de representar un número considerable de muertes a nivel departamental (7,8%), y en municipios como Popayán y Piendamó, el 21,4% y 29,7% de los homicidios totales son resultado de acciones sicariales.

3.4 Comentario preliminares capítulo tres

Por consiguiente, las políticas de seguridad están supeditadas a su espacio. En el caso de América Latina el objetivo de los países está ligado a la disminución de los índices de criminalidad, siendo una limitante al no centrarse las iniciativas en las estructuras organizadas, por lo cual, aunque se

cumpla el objetivo puede que no signifique mayor seguridad ciudadana. Adicionalmente, estas políticas toman como indicadores principales la tasa de homicidio, hurto y lesiones personales, dejando rezagados proyectos para mejorar la percepción de seguridad ciudadana y la confianza institucional que genera, en algunos casos, el apoyo de la comunidad a bandas criminales. Por último, hay falencias frente a las drogas, toda vez que los gobiernos se enfocan en la resolución de esta problemática desde el consumo, y no desde el tráfico y la producción, dificultando la creación de políticas integrales y con esto la voluntad colectiva para la resolución de la problemática.

En Colombia incluyendo al Cauca, los programas de seguridad ciudadana están sujetos a las voluntades políticas y la priorización en la administración, siendo equivalente a las necesidades del territorio. En las ciudades, las administraciones municipales diseñan programas con un fuerte enfoque punitivo, con el propósito de hacer un desmantelamiento de bandas delincuenciales. Mientras que en los departamentos y municipios con alta población rural, se enfocan en la atención y reparación a víctimas, esto producto de ser regiones con gran afectación de parte del conflicto armado. Además, en estos territorios las iniciativas frente a la seguridad son dadas por los lineamientos a nivel nacional, para mantener la estabilidad y el orden público.

A manera de conclusión

En América Latina, las estructuras organizadas determinan la configuración de la criminalidad en los países y regiones. Así, las bandas que se encuentran en Colombia y México, tienen equipamientos armamentistas para enfrentarse con la fuerza pública, son transnacionales y ejercen control territorial, lo cual produce una consolidación que conlleva a la disminución de los índices de criminalidad producto de la falta de disputas intergrupales, y de la capacidad de estar inmersos en los gobiernos por medio de pagos a funcionarios y otro tipo de prácticas corruptas. Mientras que los grupos delictivos localizados en Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela son transnacionales por regiones, se dedican al robo y transporte de estupefacientes, donde las diversas bandas en disputa territorial aumentan los índices de criminalidad.

Las estructuras criminales urbanas, son principalmente pandillas que se dedican en la mayoría de veces al microtráfico, proxenetismo, sicariato, extorsiones y hurtos. Estas tienen mayor fuerza en países como Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Panamá y Uruguay, que presentan tasas de criminalidad altas en las principales ciudades y una mayor prevalencia al consumo de drogas. Bolivia, Ecuador, Paraguay y Perú son principalmente países productores y no incursionan en el crimen organizado, aunque la producción de sustancias psicoactivas es alta, sus índices de violencia son bajos respecto a Latinoamérica (Cuadro Anexo No.1).

A pesar de las fuertes diferencias entre tipos de estructuras organizadas, nivel de especialización, control territorial y tipos de delitos que financian las bandas, las políticas en América Latina tienen objetivos similares encaminados a *disminuir la tasa de homicidio, hurto y lesiones personales en el país*, lo cual presenta limitaciones frente a las dinámicas internas. Al igual, hay falencias en los diseños de las políticas porque su temporalidad responde a periodos de gobierno, generando que no haya continuidad en las iniciativas. Además, son iniciativas de carácter nacional, que en algunos casos no incluye los gobiernos locales en la implementación territorial. En este sentido, gran parte de los proyectos son de carácter punitivo, donde se pretende atacar la violencia por medio del desmantelamiento de bandas delincuenciales, desde operativos de la policía y ejército, invisibilizando el contexto nacional y los factores de riesgo frente a la delincuencia.

En Colombia, también hay dinámicas internas que determinan las variaciones frente a la criminalidad entre regiones, en este sentido las ciudades tienen principalmente bandas delincuenciales, las cuales son múltiples, no tienen control territorial y están constantemente en disputas, se dedican a cometer delitos para obtener beneficio económico o material, especialmente al microtráfico, proxenetismo, sicariato, hurto y extorsiones. Estas ciudades, aunque tienen tasas de homicidios que tienden a la baja, los delitos asociados a las afectaciones del patrimonio aumentan, producto del bajo nivel de especialización de las bandas, que genera un enfoque en delitos que requieren menor logística. Frente a estas problemáticas, el gobierno nacional realizó la Política Nacional de Seguridad y Convivencia, pero enfocó sus programas en salvaguardar la estabilidad del Estado y su soberanía.

Al nivel local, el alcalde electo de cada ciudad realiza un Plan de Desarrollo en el cual se incluye un eje de seguridad, estas municipalidades hacen énfasis en la seguridad vista desde lo ciudadano, a partir de la calidad de vida en la población, la cual se debe propender por su mejoramiento y privilegiar la prevención sin excluir acciones policivas de control. Así, las ciudades presentan iniciativas preventivas y punitivas, pero las segundas tienen mayor relevancia en los planes, donde la capacitación, equipamiento y operatividad de la policía es fundamental. Estas políticas logran disminuciones en delitos de alto impacto como los homicidios, pero hay una proliferación de hurto, generando una peor percepción de la seguridad en las personas.

Por su parte, los departamentos tienen grupos al margen de la ley consolidados, los cuales son una organización jerárquica con control territorial y capacidad armamentista para afectar a la población civil y la fuerza pública. Su economía se sustenta en narcotráfico, minería ilegal y tráfico de personas. La violencia se limita a los homicidios de parte de estos grupos y actividades económicas para su sostenimiento, por lo cual las políticas para contrarrestar estas problemáticas son direccionadas por el gobierno nacional, y las administraciones locales se limitan a complementar estas iniciativas. Esto lo realizan principalmente desde un enfoque restaurativo, en departamentos altamente afectados por el conflicto armado interno, donde sus víctimas son objetivos de los programas para su atención y reparación, además de capacitaciones en derechos humanos y derecho internacional humanitario.

Las limitaciones en los departamentos responde a no prever la transformación del crimen desde dinámicas ciudadanas, adicionalmente, hay dificultades debido a que la seguridad pública se estipula a nivel nacional y no se toma en cuenta el contexto local y regional. Otro factor determinante, especialmente en las zonas rurales de los departamentos, es la debilidad institucional, donde las regiones no cuentan con entidades encargadas de los procesos de captura, procesamiento y judicialización del delincuente, por lo cual se debe desplazar las personas hasta las capitales departamentales, generando una menor confianza institucional.

Por su parte, en el departamento del Cauca hacen presencia dos tipos de bandas criminales, los primeros son los grupos paramilitares y guerrillas, que predominan en los municipios de Caloto, Patía, El Tambo y Toribío, estos municipios tienen un mayor porcentaje de homicidios por conflicto armado, su población se encuentra en zonas rurales y los hurtos a personas y residencias son bajos. La economía de estas bandas se sustenta en el narcotráfico y minería ilegal, igualmente hay una alta tasa de hurto de automóviles, debido a que estos son llevados a zonas alejadas, donde la fuerza pública tiene difícil acceso, por lo cual no hay impedimentos para empelarlos.

Así, las políticas para contrarrestar esta problemática provienen del Ministerio de Defensa y la Presidencia de la República, están encaminadas en mejorar la seguridad pública, por lo cual las directrices no abarcan el contexto local, afectando algunas veces a la población civil. Al igual, los programas que se presentan de parte de las administraciones locales están ligadas a la consolidación territorial, debido a la falta de legitimidad en algunas regiones. Estos planes de desarrollo presentan proyectos restaurativos con el objetivo de proteger, atender y restaurar a las víctimas del conflicto armado, en municipios que han sido altamente afectados por esta problemática. Pero no desarrolla iniciativas para contrarrestar otros tipos de violencia, externos al conflicto armado, dificultando la resolución de conflictos internos, relacionados con la convivencia.

Por otra parte, los mayores centros poblados como Popayán, Timbío, Piendamó y Santander de Quilichao cuentan con bandas delincuenciales dedicadas a cometer delitos graves, con el objetivo de obtener beneficio económico o material. Donde las tasas de homicidio son inferiores al promedio departamental, pero hay una mayor afectación por crímenes contra el patrimonio como

el hurto a personas. Asimismo, estos municipios cuentan con una alta prevalencia al consumo interno de drogas, por lo cual el narcomenudeo es un escalafón importante de su economía. Estas municipalidades al ser parte de un departamento fuertemente afectado por el conflicto armado, tiene presencia de grupos armados al margen de la ley, pero su intensidad es baja, generando que los homicidios por conflicto armado sean inferiores al promedio departamental.

Al igual, estos municipios son altamente afectados por hechos sicariales, en un proceso de urbanización que genera una tendencia al alza a nivel departamental. En un tipo de homicidio que es premeditado, donde la víctima es estudiada previamente, por lo cual muchas veces se comete el crimen en lugares donde los afectados recurren de forma regular, como en una vía pública cerca a la casa o al trabajo (61,3%) e incluso en la residencia del afectado (19,7%). Estos hechos se realizan en horas de la noche (48,1%) y en motocicleta (78,0%) por dos sicarios (57,1%) y van dirigidos hacia una persona (84,8%), incluso cuando hay dos víctimas (13,4%), estas se determinan en las noticias como daño colateral. Los principales afectados son comerciantes (17,9%) y empleados de transporte (14,7%).

Frente a los programas de seguridad ciudadana, están supeditados a las voluntades políticas y a la priorización del gobierno local, siendo equivalente a las necesidades del territorio. En estos municipios poblados, las administraciones locales diseñan programas con un fuerte enfoque punitivo, con el objetivo del desmantelamiento de bandas delincuenciales. Pero debido a que a nivel departamental la priorización no es alta, las políticas nacionales siguen rigiendo la seguridad pública. Debido a esto, la inversión en programas de seguridad de parte de las administraciones locales es limitada, contrario a lo que ocurre en las grandes ciudades de Colombia, ya que es una problemática fuertemente agendada. Al igual, estas municipalidades realizan conjuntamente programas de carácter restaurativo, como en todo el departamento.

Desde esta perspectiva, los homicidios en el departamento se agendan en las administraciones locales como producto del conflicto armado, por lo cual no realizan acciones preventivas y punitivas encaminadas a la disminución del mismo, dejando estas dinámicas para la resolución a nivel nacional. Así, la violencia instrumental producto de la delincuencia común y el sicariato, no son temas prioritarios, a pesar de representar un número considerable de muertes a nivel

departamental (7,8%), en municipios como Popayán y Piendamó donde el 21,4% y 29,7% de los homicidios totales son resultado de acciones sicariales.

En este sentido, en América Latina, Colombia y Cauca, las políticas nominalmente se describen como iniciativas que van encaminadas a optimizar la seguridad ciudadana, lo cual implica mejorar la calidad de vida en los ciudadanos, privilegiando lo preventivo, sin excluir acciones policivas de control (Escobar, et al., 2004, p. 5). Pero estas iniciativas, especialmente las de carácter nacional y en regiones rurales, sus programas enfatizan en la seguridad pública, es decir, en el mantenimiento del orden público, el campo de acción se restringe a dispositivos de control y reacción para contrarrestar la violencia y el crimen, así como disminuir los efectos del conflicto armado y el narcotráfico (Rivas, 2005, p. 86).

Por lo cual, estas iniciativas en muchos casos son limitadas, debido a la dificultad de incorporar el contexto local, restringiendo actividades ilegales pero no contrarrestando la problemática. Ejemplo de ello es la erradicación de cultivos de uso ilícitos, donde los grupos al margen de la ley proveen de garantías sociales a la población civil, mientras que el gobierno no genera alternativas, por lo cual, cuando se realiza este proceso de eliminación, la comunidad enfrenta a la fuerza pública, y meses después de estas acciones, la población realiza una re-siembra. Lo cual demuestra la falta de legitimidad de las instituciones públicas de seguridad en algunas regiones.

Frente a los hallazgos de la investigación, cabe destacar que los informes encontrados en América Latina, la mayoría son realizados en Centroamérica, Colombia y México, dejando de lado países en los cuales está incursionando el crimen, además, estos documentos son informes que presentan avances metodológicos pero no tienen un desarrollo crítico, lo que dificulta hacer un análisis sobre la región. Igualmente, no hay información global sobre sicariato, ni estudios comparados entre países. En Colombia, los artículos encontrados sobre sicariato se realizan sobre Medellín, Cali y Bogotá, lo cual limita el estudio a las dinámicas de las grandes ciudades, además la mayoría son de carácter etnográfico, sobre la representación en los medios de comunicación del sicariato o sobre el tratamiento legal de la problemática.

Al respecto, considero que el crimen en América Latina sigue creciendo, aunque su tasa de homicidio no, producto del control territorial que están logrando grandes estructuras organizadas dedicadas a delinquir. En este sentido, Colombia está en un escenario determinante, donde sus niveles de violencia homicida han disminuido notablemente, pero los delitos contra el patrimonio económico siguen en aumento. Esto en un futuro escenario determinante, donde los servicios sociales a la población deben ser garantizados por el Estado, con el objetivo de no repetir la historia de violencia y conflicto armado que ha marcado al país.

Por lo cual, es fundamental diseñar políticas integrales, que sean multisectoriales y abarquen niveles nacionales, regionales y locales, con el objetivo de que estas iniciativas sean efectivas, además, se debe enfatizar los escenarios rurales antes permeados por el conflicto con las FARC. Este es el caso del departamento del Cauca, donde los programas de seguridad con enfoque preventivo y punitivo se realizan en los municipios más poblados, pero las otras municipalidades no tienen programas de este carácter, lo cual es poco visionario frente a un escenario de pos-acuerdo, debido a que hay una reestructuración nacional frente a las dinámicas de violencia.

Bibliografía

Alcaldía de Buenaventura, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Por una Buenaventura gobernable, educada y productiva con seguridad"*, Buenaventura: Consejo Municipal.

Alcaldía de Buenaventura, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Progreso en marcha"*, Buenaventura: Consejo Municipal.

Alcaldía de Manizales, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Manizales: Ciudad internacional de conocimiento con oportunidades para todos"*, Manizales: Consejo Municipal.

Alcaldía de Manizales, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Gobierno en la calle"*, Manizales: Consejo Municipal.

Alcaldía de Medellín, 2011. *Planificar ciudad como visión compartida*. Primera ed. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Alcaldía de Montería, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Juntos hacemos más"*, Montería: Consejo Municipal.

Alcaldía de Montería, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Progreso para todos"*, Montería: Consejo Municipal.

Alcaldía de Neiva, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Un pacto por lo nuestro, compromiso de todos"*, Neiva: Consejo Municipal.

Alcaldía de Neiva, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Unidos para mejorar"*, Neiva: Consejo Municipal.

Alcaldía de Palmira, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Seguridad para construir ciudad"*, Palmira: Consejo Municipal.

Alcaldía de Palmira, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Palmira avanza con su gente"*, Palmira: Consejo Municipal.

Alcaldía de Pasto, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Queremos más - podemos más"*, Pasto: Consejo Municipal.

Alcaldía de Pasto, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Pasto transformación productiva"*, Pasto: Consejo Municipal.

Alcaldía de Popayán, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Bienestar para todos"*, Popayán: Consejo Municipal.

Alcaldía de Popayán, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Fuentes de progreso con seguridad"*, Popayán: Consejo Municipal.

Alcaldía de Quibdó, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Ciudad de oportunidades"*, Quibdó: Consejo Municipal.

Alcaldía de Quibdó, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Quibdó MIA, unido, equitativo y acogedor"*, Quibdó: Consejo Municipal.

Alcaldía de Riohacha, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Una nueva Riohacha"*, Riohacha: Consejo Municipal.

Alcaldía de Riohacha, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Es momento de gobernar"*, Riohacha: Consejo Municipal.

Alcaldía de Santa Marta, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Prosperidad colectiva de ciudad"*, Santa Marta: Consejo Municipal.

Alcaldía de Santa Marta, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "¡Equidad para todos!"*, Santa Marta: Consejo Municipal.

Alcaldía de Santander de Quilichao, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Unidos por Quilichao, consolidando ciudad-región"*, Santander de Quilichao: Consejo Municipal.

Alcaldía de Tunja, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Para Tunja lo mejor"*, Tunja: Consejo Municipal.

Alcaldía de Tunja, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Hechos de verdad"*, Tunja: Consejo Municipal.

Alcaldía de Valledupar, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Valledupar, te quiero"*, Valledupar: Consejo Municipal.

Alcaldía de Valledupar, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Hacia la transformación de Valledupar"*, Valledupar: Consejo Municipal.

Alcaldía de Villavicencio, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Villavicencio, ciudad decente de Colombia"*, Villavicencio: Consejo Municipal.

Alcaldía de Villavicencio, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Villavicencio sin miedo "Gobierno de la ciudad""*, Villavicencio: Consejo Municipal.

Alcaldía Municipal de Armenia, 2008. *Plan de Desarrollo 2008-2011 "Armenia ciudad de oportunidades"*, Armenia: Consejo Municipal.

Alcaldía Municipal de Armenia, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Armenia, un paraíso para invertir, vivir y disfrutar"*, Armenia: Consejo Municipal.

Alcaldía Municipal, 2012. *Plan de de Desarrollo Municipal 2012 2015 "El Tambo somos todos"*, El Tambo: Alcaldía Municipa .

Alcaldía Municipal de Patía, 2008. *Plan de Desarrollo Municipal "Una forma diferente de hacer las cosas" 2008-2011*, El Bordo: Alcaldía Municipal de Patía.

Alcaldía Municipal de Patía, 2012. *Plan de Desarrollo Municipal de Patía Cauca 2012-2015 "Porque Patía Somos Todos"*, El Bordo: Administración Municipal.

Alcaldía Municipal de Piendamó, 2008. *Acuerdo 018. Plan de Desarrollo Municipal "Haciendo posible el Piendamó que amamos" 2008-2011*, Piendamó: Concejo Municipal.

Alcaldía Municipal de Piendamó, 2012. *Plan de Desarrollo Piendamó somos todos 2012-2015*, Piendamó: Concejo Municipal de Piendamó.

Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao, 2008. *Plan de Desarrollo del Municipio de Santander de Quilichao 2008-2011 "Santander a grandes pasos"*, Santander de Quilichao : Concejo Municipal.

Alcaldía Municipal de Timbío, 2012. *Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 "Ahora sí... somos más"*, Timbío: Concejo Municipal.

Alcaldía Municipal de Toribío, 2008. *Plan de Desarrollo Municipio de Toribío 2008-2011 "Continuar el desarrollo en unidad con la comunidad"*, Toribío: Alcaldía Municipal de Toribío.

Alcaldía Municipal del Timbío, 2008-2011. *Plan de Desarrollo Municipio de Timbío 2008-2011 "Alcaldía de Corazón"*, Timbío: Consejo Municipal de Timbío.

Alcaldía Municipal Toribío, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "El futuro lo construimos entre todos"*, Toribío: Alcaldía Municipal Toribío.

Arruanda, R., 2009. Matadores de gente. *URVIO*, Issue 8, pp. 41 - 60.

Asamblea Nacional Constituyente, 1991. *Constitución Política de Colombia*. Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.

Banco Interamericano de Desarrollo, 2017. *Los costos del crimen y de la violencia*. Primera ed. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bermejo, F., 2015. *Breve historia de Cosa Nostra*. Madrid: Nowtilus.

Bosch, A., Vanegas, G., González, J. & López, N., 2017. *Pandillas Juveniles en Colombia*. Primera ed. Bogotá D.C.: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Brites, W., 2009. La emergencia del problema delincriminal en un conjunto habitacional de población relocalizada. *URVIO*, Volumen 8, pp. 107-115.

Cálix, J., 2006. *Hacia un enfoque progresista de la seguridad ciudadana: Situación y desafíos en el caso hondureño*. Tegucigalpa: CIPRODEH, Friedrich ebert stiftung.

Carmona, C., Supelano, D. & Osejo, I., 2015. *Tipologías Departamentales y Municipales: una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*, Bogotá D.C.: DNP.

Carrión, F., 2009. El sicariato: ¿Un homicidio calificado?. *URVIO*, septiembre, Issue 8, pp. 7-9.

Carrión, F., 2009. El sicariato: una realidad ausente. *URVIO*, Issue 8, pp. 29 - 40.

Congreso de la República , 2011. *Ley 1474*. Bogotá D.C.: DO 48.128.

Congreso de la República, 1994. *Ley 152*. Bogotá D.C.: DO No. 41.450.

Congreso de la República, 2000. *Ley 599*. Bogotá, D.C.: DO: 44097.

Congreso de la República, 2014. *Ley 1712*. Bogotá D.C.: DO 49.084.

Consejo de Comunicación y Ciudadanía, 2012. *Plan Nacional de Desarrollo Humano 2012-2015*, Managua: Gobierno de Nicaragua .

Consejo de Gabinete, 2012. *Estrategía País de Seguridad Ciudadana*, Panamá: GO 27096.

Consejo Nacional de Seguridad, 2012. *Plan Estratégico de Seguridad de la Nación*, Guatemala: Gobierno de Guatemala.

DANE, 2012. *La visibilización estadística de los grupos étnicos colombianos*, Bogotá D.C.: Imprenta Nacional.

Departamento Nacional de Planeación, 2011. *Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana* , Bogotá D.C.: Intergráficas.

DNP, 2014. *Misión sistema de ciudades*, Bogotá D.C.: .Puntoaparte.

DNP, 2014. *Misión Sistema de Ciudades*, Bogotá D.C.: .Puntoaparte.

El Liberal, 2010. Sicarios actuaron al norte de Popayán. *El Liberal*, 16 febrero, p. 16.

El Liberal, 2012. ¡Masacrados!. *El Liberal*, 1 agosto, p. 16.

El Nuevo Liberal, 2013. Asesinadas tres personas en un billar en el Cauca. *El Nuevo Liberal*, 15 septiembre, p. 16.

El Nuevo Liberal, 2013. Gerente de Transpubenza salió ileso de atentado a bala. *El Nuevo Liberal*, 5 diciembre, p. 16.

El Nuevo Liberal, 2015. Las voces de los amenazados por la minería ilegal. *El Nuevo Liberal*, 18 enero, p. 16.

Escobar, M., 2001. Algunas limitaciones institucionales para la implementación de políticas de convivencia y seguridad ciudadana en los ámbitos nacional y territorial. *Planeación y desarrollo*, XXXII(I), pp. 67 - 100.

Escobar, S. y otros, 2004. *La seguridad ciudadana como política de Estado*. s.l.:Friedrich Ebert Stiftung.

Estados Unidos Mexicanos, 2009. *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012*, México D.F.: Imprenta Nacional.

Faroppa, J., 2005. *Políticas Públicas Integrales: Elementos constitutivos*. Medellín, Foro Internacional Interamericano sobre Seguridad y Convivencia.

Formoso, M., 2011. *Clasificación de las Políticas Públicas*. San Miguel de Tucumán: Universidad del Norte Santo Tomás de Aquino.

Franco, C., 2014. *Palmigía*. [En línea] Available at: <http://www.palmiguia.com/carlos-alberto-franco/979-palmira-homicidios-y-sicariato>

[Último acceso: 11 diciembre 2017].

GMH, 2013. *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.

Gobernación de Arauca, 2008. *Plan de Desarrollo Departamental "El cambio sigue su marcha" 2008-2011*, Arauca: Asamblea Departamental.

Gobernación de Arauca, 2012. *Plan de Desarrollo Departamental 2012-2015 "Es hora de resultados"*, Arauca: Consejo Departamental.

Gobernación de Caquetá, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Caquetá: Gobierno de Oportunidades"*, Florencia: Asamblea Departamental.

Gobernación de Quindío, 2012. *Plan de Desarrollo 2012-2015 "Gobierno firme por un Quindío más humano"*, Armenia: Asamblea Departamental.

Gobernación del Cauca, 2008. *Plan de Desarrollo "Arriba el Cauca" 2008-2011*, Popayán: Gobernación del Cauca.

Gobernación del Cauca, 2012. *Plan de Desarrollo Departamental "Cauca todas las oportunidades" 2012-2015*, Popayán: Asamblea Departamental.

Gobernación del Chocó, 2012. *Plan de Desarrollo de Chocó 2012-2015 "Trabajamos en beneficio de la comunidad"*, Quibdó: Asamblea Departamental.

Gobernación del Putumayo, 2012. *Plan Departamental de Desarrollo 2012-2015 "Putumayo solidario y competitivo"*, Mocoa: Asamblea Departamental de Putumayo.

Gobernación del Quindío, 2008. *Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 "Quindío Unido"*, Armenia: Asamblea Departamental.

Guzmán, G., Borda, F. & Umaña, E., 1962. *La violencia en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional.

Immergut, E., 2006. El núcleo teórico del nuevo institucionalismo. En: *Metodologías para el análisis político*. México, D.F.: Plaza y Valdés, pp. 387-424.

Indepaz, 2017. *XII Informe sobre presencia de grupos narcoparamilitares 2016*, Bogotá D.C.: Indepaz.

Losada, R. & Casas, A., 2008. *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.

Manaut, R., 2009. La crisis de seguridad en México. *Nueva Sociedad*, Issue 220, pp. 173-189.

Medina, C., 2012. Mafia y Narcotráfico en Colombia. En: *El prisma de las seguridades en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 139-170.

Mérida Escobedo, H. D., 2015. *Investigación del sicariato y de los factores que influyen en la persona para convertirse en sicarios*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Mérida, H. D., 2015. *Investigación del sicariato y de los factores que influyen en la persona para convertirse en sicarios*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

Ministerio de Coordinación de Seguridad, 2011. *Plan Nacional de Seguridad Integral*, Quito: Manthra.

Ministerio de Gobierno, 2012. *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016*, La Paz: Artes Gráficas.

Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, 2010. *Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*, San Salvador: Contracorriente.

Ministerio del Interior, 2010. *Chile Seguro. Plan de Seguridad Pública 2010-2014*, Santiago de Chile: Gobierno de Chile.

Ministerio del Interior, 2012. *Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana*, Asunción: BID.

Ministerio del Interior, 2013. *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*, Lima: Imprenta Nacional.

Ministerio del interior, 2013. *Programa de Gestión Local de Seguridad Ciudadana*, Montevideo: BID.

Ministerio Público, 2012. *Gan Misión ¡A toda vida Venezuela!*, Caracas: Imprenta Nacional.

Montoya, A., 2009. Asalariados de la muerte. *URVIO*, Issue 8, pp. 61-74.

Muñoz Ortega, A., 2012. Entre el niño y el sicario. Una lotería política. *Nóesis*, 19(38).

Oficina de Planeación Municipal, 2012. *Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 "Por un Caloto con dignidad y desarrollo humano"*, Caloto: Municipio de Caloto.

Ortiz, C. M., 1991. El sicariato en Medellín: entre la violencia política y el crimen organizado. *Análisis Político*, Issue 14, pp. 66-82.

Osorio, U., 2010. *Una aproximación al fenómeno de los jóvenes en el sicariato en la ciudad de Pereira*. Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.

Palacios, M., 1998. *Entre la legitimidad y la violencia*. Santafé de Bogotá: Grupo Editorial Norma.

Parsons, W., 2007. *Políticas Públicas*. Tercera ed. México D.F.: FLACSO.

PNUD, 2010. *Política Integral y Sostenible de Seguridad Ciudadana y Promoción Social*, San José de Costa Rica: PNUD.

PNUD, 2015. *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015*. New York: Naciones Unidas.

Polícia Nacional, 2012. Tablas estadísticas: delitos y contravenciones, 2011. *Revista Criminalidad*, enero-junio, 54(1), pp. 55 - 158.

- Rivas, Á., 2005. Una década de Políticas de Seguridad Ciudadana en Colombia. En: *Seguridad urbana y policía en Colombia*. Bogotá D.C.: Fundación Seguridad & Democracia, pp. 81 - 166.
- Rodríguez, S. & Negrón, S., 2010. La seguridad ciudadana: Del modelo reactivo al enfoque preventivo. *Ciencias de la Conducta*, Issue 21, pp. 62-84.
- Romero, R., 2012. *Unión Patriótica: Expedientes contra el olvido*. Bogotá: Centro de Memoria Paz y Reconciliación .
- Rosales, C., 2009. La adicción a matar. *Sociedad y Utopía*, Issue 4, pp. 181 - 210.
- Roth, A. N., 2014. *Políticas Públicas*. Bogotá D.C.: Aurora.
- Sánchez, G., 2002. *Bandoleros, gamonales y campesinos*. Bogotá: El Áncora Editores.
- Schelenker, A., 2009. Narcotráfico, narcorrecoridos y narconovelas: la economía política del sicariato y su representación sonora visual. *URVIO*, Issue 8, pp. 75 - 87.
- Secretaría de Seguridad, 2011. *Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana para Honduras 2011-2022*, Tegucigalpa: PNUD.
- Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010. *Vade mecum segurança pública*, Brasília: Ministério Da Justiça.
- UARV, 2015. *Estadísticas del conflicto armado*. Bogotá: s.n.
- UNODC, 2010. *The Globalization of Crime*, Vienna: UNODC.
- UNODC, 2012. *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y el Caribe*, Viena: UNODC.
- UNODC, 2013. *Estudio mundial sobre el homicidios*, Viena: UNODC.
- UNODC, 2013. *Global study on homicide*, Vienna: Unodc.
- UNODC, 2016. *Informe mundial sobre las drogas*, Nueva York: Naciones Unidas.
- UNODC, 2016. *Monitoreo de territorios afectados por cultivos de uso ilícito 2015*, s.l.: Gobierno de Colombia.
- Vanegas, G. & Jaramillo, D., 2008. *Linea de base: Perfil departamento del Cauca*. Popayán: Observatorio regional de Paz, Unión Europea, Acción Social, Universidad del Cauca y Universidad de Nariño.
- Vanegas, G., López, N., Montoya, A. & Castillo, A., 2008. *Territorio, conflicto y gestión pública*. Popayán: Universidad del Cauca, GTZ.
- Vargas, A., 1992. *Colonización y Conflicto Armado. Magdalena medio santandereano*. Bogotá: CINEP.
- Vargas, A., 1999. *El estado y las políticas públicas*. Bogotá. D.C.: Almudena Editores.

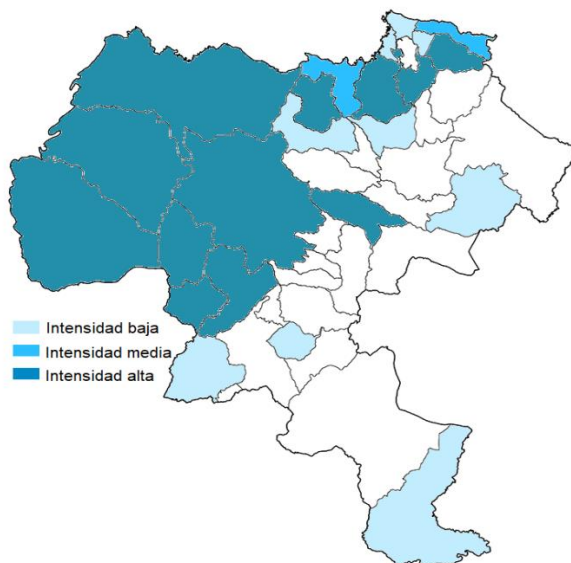
Villamarín Tapia, M. D. J., 2013. *El sicariato y su tipificación en el régimen penal ecuatoriano, como delito agravado que atenta contra el derecho a la vida*. Loja: Universidad Nacional de Loja.

Villamarín, M. D. J., 2013. *El sicariato y su tipificación en el régimen penal ecuatoriano, como delito agravado que atenta contra el derecho a la vida*. Loja: Universidad Nacional de Loja.

Von der Walde, E., 2000. La sicaresca colombiana. Narrar la violencia en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, pp. 222 - 227.

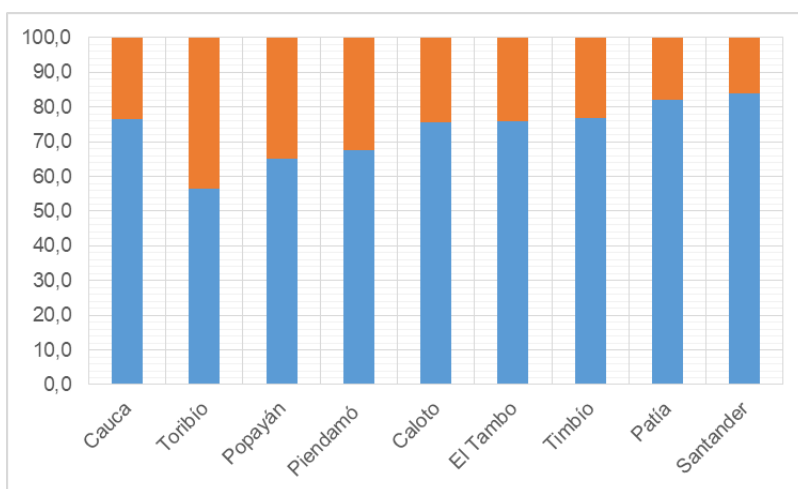
Anexos

Mapa Anexo No. 1. Intensidad de la presencia grupos paramilitares en el Cauca 2008-2016



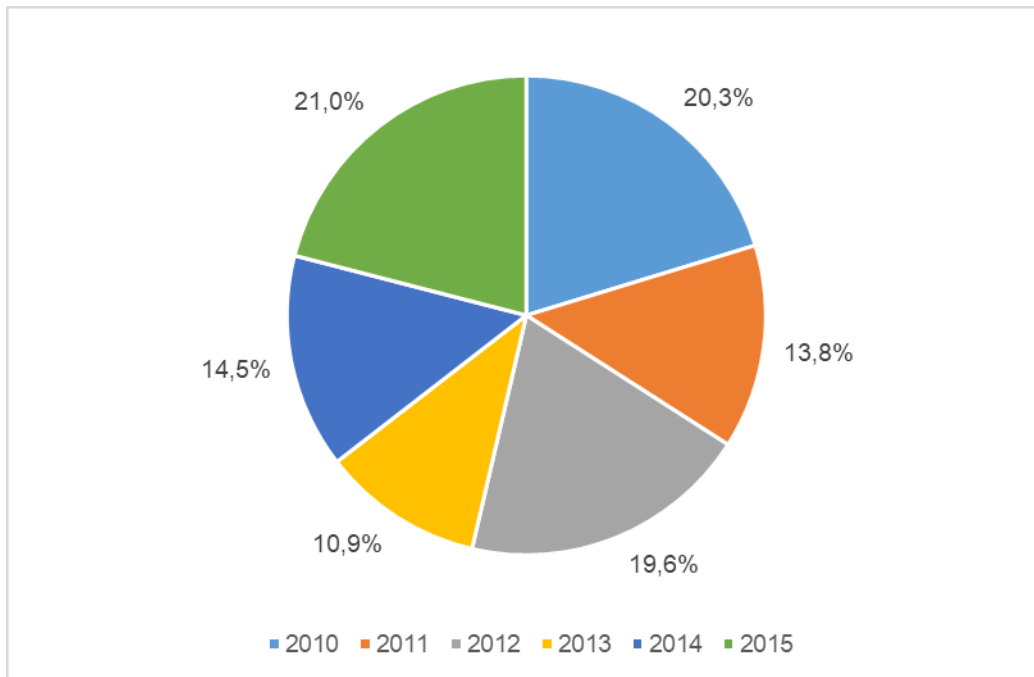
Fuente: Indepaz, elaboración propia, 2017.

Gráfica Anexa No. 1. Promedio participación porcentual homicidios con arma de fuego en el departamento del Cauca 2010-2015



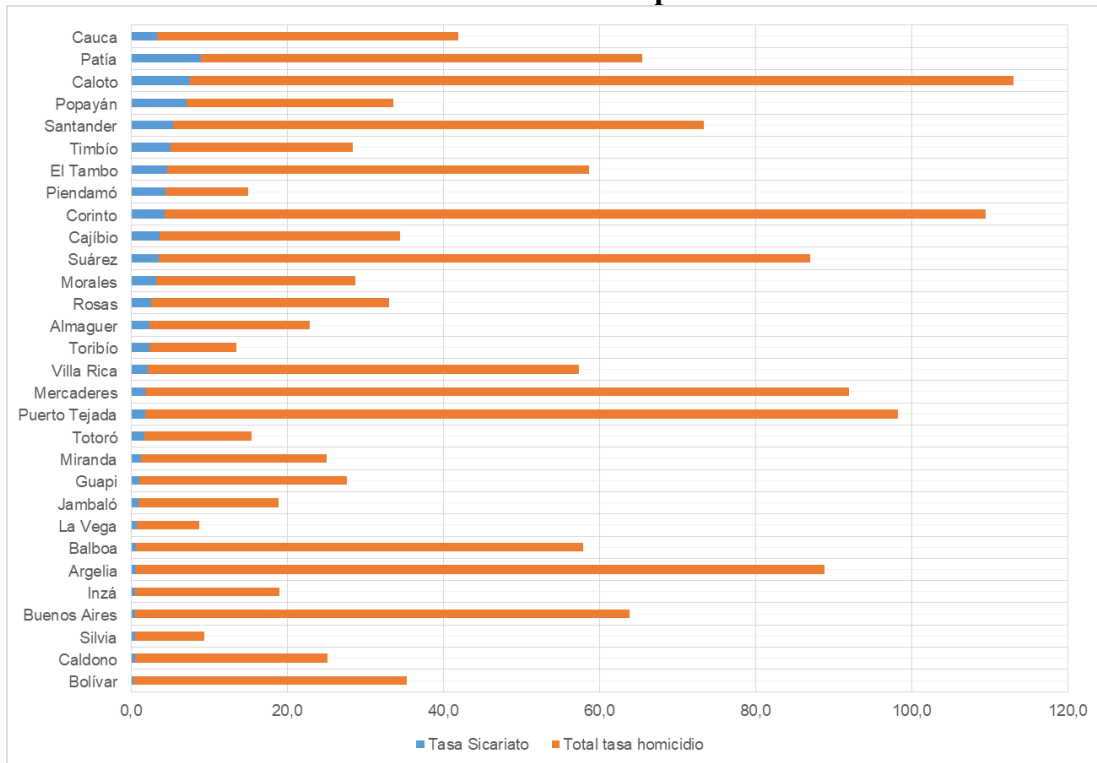
Fuente: Policía Nacional, elaboración propia, 2010-2015.

Gráfica Anexa No. 2. Porcentaje hechos sicariales en el Cauca entre 2010 y 2015



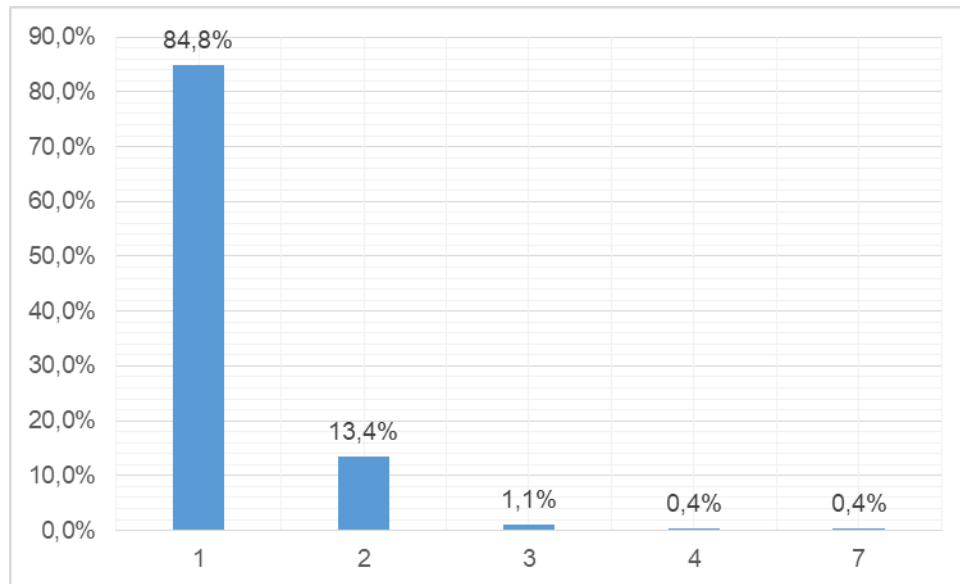
Fuente: Base de datos de prensa 2010-2015, elaboración propia.

Gráfica Anexa No. 3. Hechos sicariales en el Departamento del Cauca 2010-2015



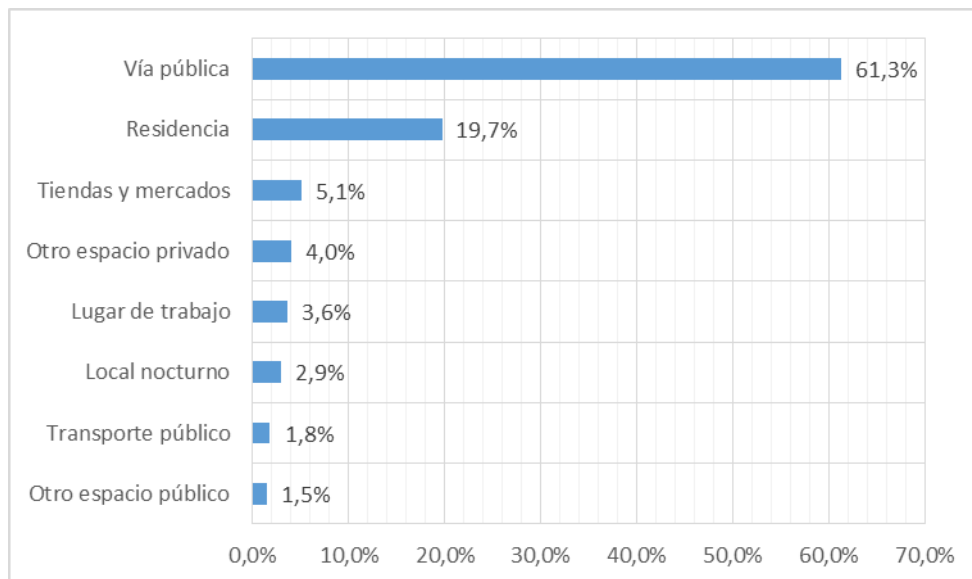
Fuente: Base de datos de prensa 2010-2015, elaboración propia.

Gráfica Anexa No. 4. Número de víctimas por hecho sicarial en el Cauca 2010-2015



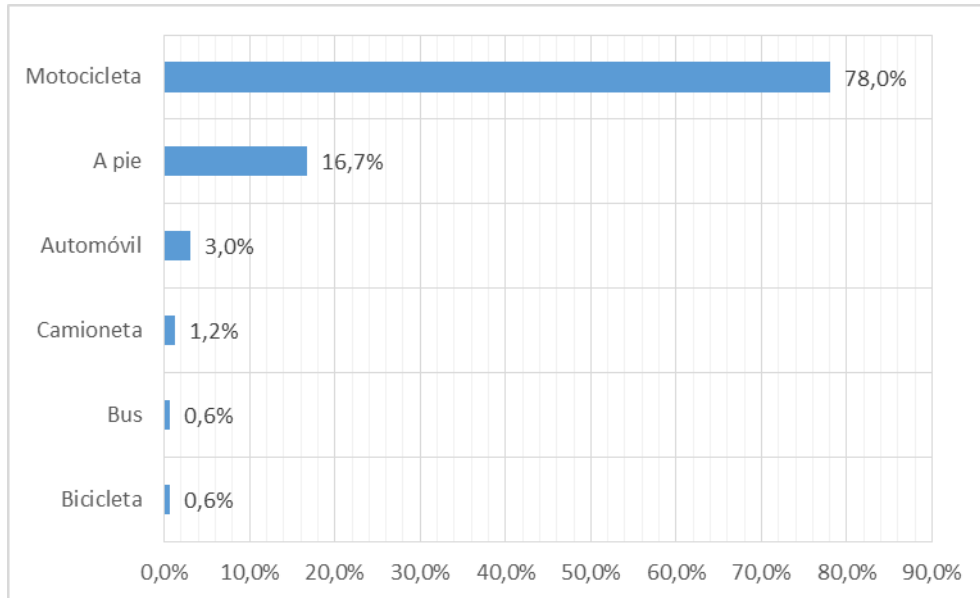
Fuente: Base de datos de prensa 2010-2015, elaboración propia.

Gráfica Anexa No. 5. Lugar de los hechos sicariales en el Cauca 2010-2015



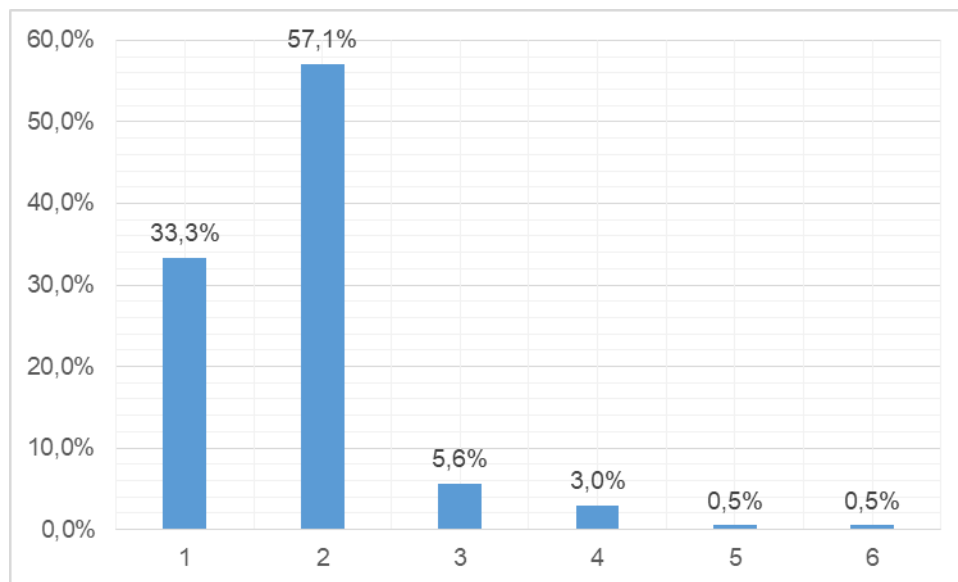
Fuente: Base de datos de prensa 2010-2015, elaboración propia.

Gráfica Anexa No. 6. Medio de movilización para cometer el hecho sicarial en el Cauca 2010-2015



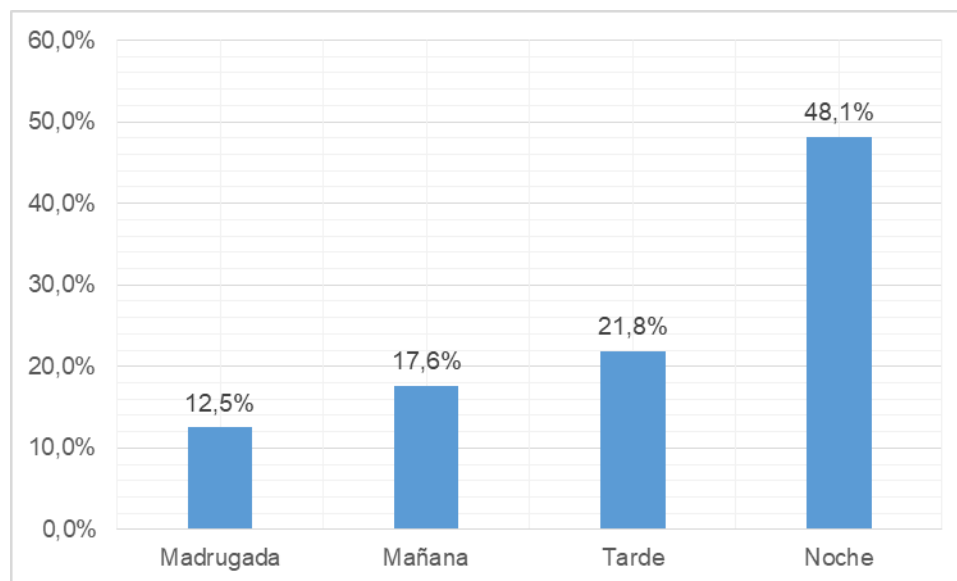
Fuente: Base de datos de prensa 2010-2015, elaboración propia.

Gráfica Anexa No. 7. Número de atacantes en hechos sicariales en el Cauca 2010-2015



Fuente: Base de datos de prensa 2010-2015, elaboración propia.

Gráfica Anexa No. 8. Hechos sicariales según hora en el Cauca 2010-2015



Fuente: Base de datos de prensa 2010-2015, elaboración propia.

Tabla Anexa No. 1. Presencia grupos paramilitares en 14 ciudades 2010-2015³⁵

	Urabeños	Rastrojos	Águilas Negras	Los Paisas	Erpac	Otros
Armenia	2010,2014	2010-2015	2010-2015		2010	
Buenaventura	2012-2015	2012-2015	2010-2013			2014-2015
Manizales	2015	2013-2015	2010-2015			
Montería	2010-2015	2010-2015	2012-2015	2010-2012	2010	2010
Neiva	2012		2014-2015		2010	
Palmira	2012-2015	2010-2015				2012-2013
Pasto		2010-2013	2010-2011			
Popayán	2012	2010-2015	2012-2015			
Quibdó	2013-2015	2010-2014	2011-2015			2011-2015
Riohacha	2010-2015	2010-2015	2014-2015	2010-2011		2011
Santa Marta	2010-2015	2010-2013	2010-2013	2011-2013		2010-2011
Tunja	2012-2015	2014	2015			
Valledupar	2010-2015	2010-2015	2012-2015	2010-2012		
Villavicencio	2014	2011	2015		2010- 2011	2012-2015

Fuente: Indepaz, elaboración propia, 2011-2016

³⁵ Ejército Revolucionario Popular Antisubversivo de Colombia (ERPAC). Otros: Oficina de envigado: Montería y Santa Marta; Alta Guajira: Riohacha y Santa Marta; Renacer: Quibdó; Los Machos: Palmira; Libertadores de Vichada: Villavicencio; Bloque Meta: Villavicencio; La empresa: Buenaventura, Quibdó; Fuerzas Irregulares Armadas de Colombia (FIAC): Villavicencio.

Tabla Anexa No. 2. Presencia grupos paramilitares en el Cauca 2010-2016

	Clan del Golfo	Rastrojos	Águilas Negras
Piendamó			
Popayán	2012, 2016	2010-2015	2012-2016
Timbío		2011	
Toribío	2016	2010, 2012	2012, 2016
Patía	2016	2010-2014	
Caloto	2016	2010, 2014-2016	2011-2012, 2016
Santander	2013, 2016	2011-2014	2010, 2016
El Tambo	2014-2016	2010-2014	2016
Cauca	2012-2016	2010-2016	2010-2016

Fuente: Indepaz, elaboración propia, 2011-2017.

Tabla Anexa No. 3. Oficio de la víctima de sicariato 2010-2015

Oficio de víctima	%
Comerciante	17,9
Empleado transporte	14,7
Líder étnico, social o político	12,8
Trabajador agropecuario	10,4
Trabajador informal	8,9
Empleado privado	7,1
Delincuente o ex presidiario	6,1
Empleado sector público	6,1
Trabajador en construcción	4,7
Estudiante	4,2
Policía	2,4
Ama de casa	2,4
Trabajador seguridad privada	1,4
Pensionado	0,9
Total (N=212)	100,0

Fuente: Base de datos de prensa 2010-2015, elaboración propia.

Tabla Anexa No. 4. Programas de enfoque punitivo en las ciudades 2008-2015

Ciudad	Sistema de justicia y carcelario	Operativos policiales	Ciudad	Sistema de justicia y carcelario	Operativos policiales
Armenia			Popayán		
Buenaventura			Quibdó		
Manizales			Riohacha		
Montería			Santa Marta		
Neiva			Tunja		
Palmira			Valledupar		
Pasto			Villavicencio		

Fuente: Planes de desarrollo departamentales, base de datos, elaboración propia.

Cuadro Anexo No. 1. Estructuras criminales en América Latina, Colombia y Cauca

Capítulo	Espacio	Características región	Grupo criminal predominante
Criminalidad en América Latina	Colombia México	<ol style="list-style-type: none"> 1. Numerosa población, fuertemente concentrada en áreas urbanas. 2. Tasa de homicidios dentro de la media, que tiene tendencia a la baja. 3. Tasa de victimización por encima de Latinoamérica. 	<p>Bandas A: Son los grandes Carteles de la droga, que tienen equipamientos armamentistas para enfrentarse con la fuerza pública, son transnacionales y tienen control territorial.</p>
	Costa Rica Guatemala Honduras Nicaragua Venezuela*	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tendencia a la baja en homicidios. 2. Tasa de victimización por debajo de la media de Latinoamérica. 3. Los departamentos con las mayores tasas de homicidios se encuentran con acceso al océano Atlántico. 	<p>Bandas B: Son bandas transnacionales pero por regiones, se dedican al transporte o robo de droga.</p>
	Argentina Brasil* Chile El Salvador Panamá Uruguay	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tienen al alza frente a la tasa de homicidios. 2. Criminalidad enfocada en las ciudades y departamentos más poblados. 3. Mayor prevalencia al consumo de sustancias psicoactivas. 4. Alta tasas de hurto. 	<p>Bandas C: Grupos de carácter local y urbano, dedicados al microtráfico, proxenetismo, sicariato, pandillismo y hurto.</p>
	Bolivia Ecuador Paraguay Perú*	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bajas tasas de homicidios. 2. Tienen una percepción superior a la media Latinoamérica de que el principal problema del país es la Delincuencia. 	<p>Bandas D: Grupos pequeños y no hay claridad en su estructura, dedicados a la producción de sustancias psicoactivas.</p>

Violencia y criminalidad en Colombia – Ciudades	Armenia Buenaventura Manizales Montería Neiva Palmira Pasto Popayán Quibdó Riohacha Santa Marta Tunja Valledupar Villavicencio	<ol style="list-style-type: none"> 1. Altas tasa de hurto a personas y residencias respecto a las zonas rurales. 2. Grupos dedicados al microtráfico. 3. No hay grupos que tengan control total sobre el territorio. 	Bandas delincuenciales: Grupos estructurados de más de 2 personas, dedicados a cometer delitos graves, para obtener beneficio económico o material.
Violencia y criminalidad en Colombia – Departamentos	Arauca Caquetá Putumayo Cauca Chocó Quindío*	<ol style="list-style-type: none"> 1. Porcentaje de homicidios por conflicto armado, superior al promedio nacional. 2. Tasas más altas de homicidios entre los departamento objeto de estudio. 3. Territorio fuertemente disputado. <ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor población 2. Mayor cantidad de incautación de droga. 3. Alta intensidad de los grupos armados al margen de la ley. 	Guerrillas y paramilitares: Es una organización jerárquica con un control territorial, capacidad armamentista para afectar a la población civil y FFAA. Su economía se sustenta en narcotráfico, minería ilegal y tráfico de personas.
Violencia, criminalidad y sicariato en el Cauca	Caloto Patía El Tambo Toribío Popayán Timbío Piendamó Santander*	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mayor porcentaje de homicidios por conflicto armado. 2. Población rural superior al promedio nacional. 3. Tasa de hurto a personas es inferior al promedio del Cauca. <ol style="list-style-type: none"> 1. Tasa de homicidio inferior a la media departamental. 2. Mayor porcentaje de homicidios por hechos sicariales. 3. Cabeceras municipales más grandes del Departamento. 	Guerrillas y paramilitares: Es una organización jerárquica con un control territorial, capacidad armamentista para afectar a la población civil y FFAA. Su economía se sustenta en narcotráfico, minería ilegal y tráfico de personas. Bandas delincuenciales: Grupos estructurados de más de 2 personas, dedicados a cometer delitos graves, para obtener beneficio económico o material.

Fuente: Indepaz, elaboración propia, 2015³⁶.

³⁶ Los que tienen asteriscos no cuentan con todas la características de su grupo.