

# HACIA UNA ESTRATEGIA INTEGRAL DE PREVENCIÓN E INTERVENCIÓN FRENTE A LA DELINCUENCIA JUVENIL Y DE MENORES EN LA CIUDAD DE SANTIAGO DE CALI

**JUAN PABLO CAICEDO**

MONOGRAFÍA DEL ÁREA DE ÉNFASIS EN RELACIONES INTERNACIONALES

TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO

**RODRIGO LOSADA PH.D**  
**PROFESOR DE CÁTEDRA, DIRECTOR**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**  
**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA**  
**BOGOTÁ D. C**  
**2005**

## CONTENIDO

	pág.
INTRODUCCIÓN	1
1. OBJETIVOS	4
1.1 Objetivo General	4
1.2 Objetivos Específicos	4
2. JUSTIFICACIÓN	5
3. MARCO TEÓRICO	6
3.1 Marco teórico evaluativo	7
3.2 Marco Teórico explicativo de la problemática	9
4. METODOLOGÍA	13
5. ADOLESCENTES Y JÓVENES EN LA CRIMINALIDAD URBANA: ESTADO ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA EN CALI	14
6. FACTORES DETERMINANTES DE LA DELINCUENCIA JUVENIL: UNA LECTURA DEL CASO DE CALI A PARTIR DEL ENFOQUE ECONÓMICO DEL CRIMEN	20
7. LA RESPUESTA DEL ESTADO FRENTE A LA DELINCUENCIA JUVENIL EN CALI EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE APOYO A LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA: ¿SE ESTÁ HACIENDO LO CORRECTO?	28
7.1 Componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID, 2003-2005	29
7.1.1 Desaprendizaje de la Violencia	30
7.1.2 Alternativas de Socialización y Trabajo	33
7.1.3 Cali Joven	35

7.1.4 Centro de Atención y Observación de Menores Infractores	36
7.2 Análisis de brechas en la formulación del componente de Menores Infractores y en Riesgo	36
7.3 Análisis de brechas en la gestión del componente de Menores Infractores y en Riesgo	43
8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: POSIBLES 'SENDEROS ESTRATÉGICOS' DE SOLUCIÓN DE LAS BRECHAS	47
BIBLIOGRAFÍA	51
ANEXOS	57

## INTRODUCCIÓN

La participación de niños y jóvenes en actividades criminales, especialmente en aquellas que implican o resultan en violencia interpersonal, es una preocupación creciente a nivel global, especialmente cuando la evidencia a nivel internacional sugiere que la adolescencia—comprendida entre los 12 y 18 años de edad—es el período en donde con mayor frecuencia los individuos infringen la ley.<sup>1</sup> Si bien es cierto que después de un incremento en la delincuencia entre 1970 y 1990 los países desarrollados han logrado estabilizar e inclusive reducir sus tasas de criminalidad, la excepción ha sido la criminalidad juvenil (de 12 a 25 años de edad), cuyas tasas y grado de violencia siguen aumentando. En los países en desarrollo, por su parte, los niveles de criminalidad han aumentado en las últimas décadas, caracterizándose por un fenómeno creciente de delincuencia juvenil<sup>2</sup> y de menores (de 12 a 18 años).<sup>3</sup>

El fenómeno social de la delincuencia juvenil, y en particular el crimen juvenil violento, afecta de manera especial a las ciudades de América Latina, región que para el año 2002 tenía la tasa de homicidios<sup>4</sup> de jóvenes más alta del mundo (34,6 homicidios por cada 100.000 habitantes),<sup>5</sup> y en donde un considerable 28.7% del total de homicidios es atribuible a individuos entre los 10 y los 19

---

<sup>1</sup> Cfr. SHAW, Margaret. *Investing in Youth: International Approaches to Preventing Crime and Victimization*. International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), 2001. p. 2

<sup>2</sup> En este trabajo se utiliza el término ‘delincuencia juvenil’ como concepto académico, no obstante en la legislación colombiana, según el Código del Menor de 1989, el término apropiado es el de ‘menores infractores’. A nivel internacional, por su parte, el término ‘menor de edad’ para hacer referencia a los niños y adolescentes menores de 18 años ha sido revaluado; en este sentido, en las legislaciones más progresistas de nuestro continente para hacer referencia a la participación de jóvenes menores de 18 años en actividades delincuenciales se utiliza el concepto de ‘niños y/o adolescentes en conflicto con la ley’.

<sup>3</sup> Cfr. VANDERSCHUEREN, Franz. *Prevención de la Criminalidad*. Programa Ciudades más Seguras- UNHABITAT. Naciones Unidas, 2003. p. 2

<sup>4</sup> Dado que la tasa de homicidios es el indicador con menores problemas de subreporte y subregistro suele utilizarse como una aproximación a los niveles de crimen violento en una sociedad. Sobre la validez de los homicidios como indicador de la criminalidad violenta, ver : FAJNZYLBER, Pablo., LEDERMAN, Daniel, y LOAYZA, Norman. “Crimen y Violencia en América Latina”. Banco Mundial, Alfaomega. 2001 p. 20

<sup>5</sup> Cfr.. “World Report on Violence and Health”. World Health Organization Geneva, 2002. Chapter 2. Youth Violence. p. 25

años de edad.<sup>6</sup> Las ciudades colombianas no escapan a esta problemática; se estima que el 60% de los homicidios en Colombia ocurre en las ciudades capitales de departamento<sup>7</sup>, habiéndose reportado en el contexto urbano un notable incremento en la participación de los jóvenes en la criminalidad desde mediados de los noventa.<sup>8</sup> Frente al crecimiento significativo y sostenido en las tasas de homicidios en Colombia a partir de 1970 y teniendo en cuenta la importancia creciente de la dimensión urbana de la violencia en el país, en la década de los noventa algunas ciudades colombianas tomaron la iniciativa de desarrollar estrategias integrales de seguridad ciudadana frente a la violencia y la criminalidad, caracterizándose por tener un fuerte componente de intervención dirigido a la población juvenil en situación de riesgo. Estas innovadoras estrategias se caracterizaron por tener una doble orientación, añadiendo un componente preventivo al uso tradicional de la represión para intervenir la problemática de la inseguridad ciudadana.<sup>9</sup>

En el caso de la ciudad de Santiago de Cali, la estrategia para la prevención integral de la violencia desarrollada a partir de 1993 y conocida como Programa para el Desarrollo, la Seguridad y la Paz (DESEPAZ), tuvo como una de sus áreas estratégicas prioritarias el desarrollo de programas para jóvenes en situación de riesgo, con el fin de evitar que participaran en actividades criminales y de resocializar a aquellos que ya habían delinquido.<sup>10</sup> Con este fin funcionó entre 1994 y 1998 el

---

<sup>6</sup> Cfr. WEAVER, K y MADDALENO, M. “*Youth Violence in Latin America: Current situation and violence prevention strategies*”. En: Revista Panamericana de Salud Pública. Vol.5, No, 4, Abril-Mayo 1999. p. 338,339

<sup>7</sup> Cfr. “Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana (CO-0213)”. Resumen Ejecutivo. Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. p. 8

<sup>8</sup> Cfr. “La Asignación del Tiempo de los Jóvenes en los Grandes Centros Urbanos”. Boletín No. 3. Observatorio de Coyuntura Socioeconómica. Universidad Nacional. 1999. p. 12

<sup>9</sup> En este contexto, es posible que en la primera mitad de los noventa las estrategias desarrolladas por Santiago de Cali, Bogotá y Medellín hayan influido en la disminución de los niveles de criminalidad y violencia urbana de estas ciudades. Así por ejemplo, “...mientras en 1994 Bogotá registró 3.885 homicidios, dicha cifra se redujo a 3.531 en 1996 y 2.813 en 1997, lo que revela una reducción del 27%. Algo similar puede observarse en Cali y Medellín. En el primer caso el total de homicidios cayó un 27% y en el segundo un 35%, para el mismo período de tiempo.”

Cfr. CASTRO, Manuel F, y SALAZAR, F. Manuel. “La respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: Acciones del Estado para promover la seguridad y la convivencia en las ciudades”. Trabajo preparado para la conferencia “Violence in Latin America: Policy Implications from Studies on the Attitudes and Costs of Violence”, Universidad de Harvard, Cambridge-MA, Febrero 19-20, 1998. p. 9

<sup>10</sup> GUERRERO, Rodrigo. “Programa Desarrollo, Seguridad y Paz: DESEPAZ de la ciudad de Cali”. Programas Municipales para la Atención y Prevención de Violencia. BID, Prefectura do Rio de Janeiro. Julio de 1999.p. 8

Programa PARCES (Participación, Convivencia, Educación y Superación), suspendido al final de este período por falta de financiación.<sup>11</sup>

Dados los logros de las estrategias de prevención integral de la violencia y la criminalidad en Cali, Bogotá y Medellín, en 1998 el gobierno colombiano decidió respaldar estas iniciativas suscribiendo un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo con el fin de diseñar e implementar un Programa de Apoyo a la Convivencia y la Seguridad Ciudadana, siendo el objetivo principal de este programa la disminución de los niveles de violencia e inseguridad a nivel urbano. Esta iniciativa planteó dos subprogramas: uno nacional, cuyo propósito es apoyar el diseño de una política estatal de seguridad y convivencia ciudadana y la implementación de estrategias integrales en ciudades intermedias; y uno municipal, cuyo propósito es respaldar y consolidar las mejoras en la convivencia y la prevención del delito en Cali, Bogotá y Medellín, ciudades que asumieron préstamos directos con el BID para continuar con sus experiencias exitosas y desarrollar nuevas iniciativas.<sup>12</sup>

En Santiago de Cali, ciudad que se ha visto particularmente afectada en los últimos veinte años por la problemática de la delincuencia juvenil, el componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa de Apoyo a la Convivencia y la Seguridad Ciudadana (o Programa BID) tiene el desafío de controlar y disminuir los niveles alarmantes de criminalidad y violencia juveniles en la ciudad. Esta situación despierta una serie de inquietudes cuyas respuestas podrían ser de interés para la orientación de políticas públicas más efectivas que desincentiven el crimen juvenil al tiempo que protejan a los adolescentes de la ciudad: ¿Cuál es la situación actual de delincuencia juvenil en

---

<sup>11</sup> Si bien es cierto que no se desarrolló una evaluación sólida de este programa, el balance presentado por la Corporación Juan Bosco, responsable de la intervención, llama la atención sobre el incremento del pandillismo y del conflicto juvenil urbano tras la suspensión del programa. Cfr. "Programa Parces". Balance presentado por la Corporación Juan Bosco. Santiago de Cali, 2000. p. 9 En: [http://www.prevencionviolencia.org.co/intervencion/experiencias/valle\\_del Cauca/cali/descargas\\_informes/programa\\_parces.zip](http://www.prevencionviolencia.org.co/intervencion/experiencias/valle_del Cauca/cali/descargas_informes/programa_parces.zip)

<sup>12</sup> Cfr. "Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana (CO-0213)" *OpCit*

Cali?, ¿Cuáles son los factores que han sido identificados por diagnósticos e investigaciones como determinantes de la criminalidad y violencia juvenil en la ciudad?, ¿Cuáles han sido las intervenciones gubernamentales frente a la problemática en el marco del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana?, ¿Cómo se articulan los proyectos del componente de Menores Infractores y en Riesgo?, ¿Las intervenciones frente a la problemática han estado dirigidas a los factores que se han identificado como determinantes de la delincuencia juvenil?, ¿Qué brechas pueden identificarse en la formulación e implementación de la estrategia?, ¿Teniendo en cuenta las brechas de la estrategia actual, cómo se podría optimizar la respuesta estatal frente a la problemática en el marco del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana?, ¿Cuáles estrategias de intervención cuya efectividad ha sido probada en otros contextos podrían replicarse en Cali?.

## 1. OBJETIVOS

Teniendo en cuenta que la delincuencia juvenil es una seria problemática social en Santiago de Cali y que la práctica de la investigación evaluativa es una valiosa herramienta para el diseño de mejores políticas públicas, el presente trabajo tiene los siguientes objetivos:

### 1.1 Objetivo General

Analizar la respuesta estatal frente a la problemática de la delincuencia juvenil en la ciudad de Santiago de Cali en el marco del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana—componente de Menores Infractores y en Riesgo (2003-2005) —.

### 1.2 Objetivos Específicos

- Describir la problemática de los adolescentes en la criminalidad urbana en Santiago de Cali en las

últimas dos décadas a partir de los diferentes diagnósticos e investigaciones que se han realizado sobre el tema.

- Analizar la estrategia del componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana en Santiago de Cali, a través del modelo de análisis para el estudio de la gestión social propuesto por la CEPAL.<sup>13</sup>

- Identificar los elementos que podrían hacer parte de una estrategia prometedora para la prevención e intervención de la delincuencia juvenil en la ciudad de Cali, teniendo en cuenta algunas prácticas e intervenciones que han demostrado sus efectos positivos para la prevención del crimen juvenil en otros contextos.

## 2. JUSTIFICACIÓN

A pesar de que la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales es un fenómeno de creciente importancia para América Latina, y en particular para Colombia, no ha sido explorado aún en profundidad, lo cual es un obstáculo para el desarrollo de respuestas estatales efectivas que desincentiven el crimen y protejan a los niños y adolescentes. La gran mayoría de las investigaciones evaluativas sobre intervenciones públicas para la reducción y la prevención de la criminalidad se ha llevado a cabo en países desarrollados, existiendo un vacío de conocimiento de esta problemática para países en vías de desarrollo, que son precisamente los que viven con mayor intensidad las consecuencias de la criminalidad urbana y el crimen organizado. Esta falta de

---

<sup>13</sup> Siguiendo este modelo se identificarán las principales ‘brechas’—o distancias entre el rendimiento deseado y el rendimiento alcanzado—en los objetivos y en la gestión del componente de Menores Infractores y en Riesgo, los ‘nodos’ que originan dichas ‘brechas’, y algunos ‘senderos estratégicos’—o propuestas de solución de los ‘nodos’—cuya implementación podría optimizar el impacto de las intervenciones gubernamentales. Cfr. “*Gestión de Programas Sociales en América Latina. Volumen I*”. Serie Políticas Sociales No. 25. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Junio de 1998.



conocimiento es aún mayor para el caso específico de la delincuencia juvenil, fenómeno para el cual existe un limitado desarrollo teórico y empírico, siempre circunscrito al caso de países desarrollados. Tal vacío de información en el caso de países en vías de desarrollo ha repercutido negativamente en respuestas estatales inefectivas y costosas, así como en una infancia y juventud desprotegidas.

Así por ejemplo, a pesar de que Santiago de Cali es una ciudad gravemente afectada por la participación de adolescentes y jóvenes en actividades criminales, debido a la falta de estudios la problemática de la delincuencia juvenil no ha sido realmente dimensionada ni las intervenciones públicas evaluadas. En consecuencia, sólo se tiene una imagen vaga y muchas veces distorsionada y sobredimensionada de la realidad, de tal manera que las instituciones estatales se han visto obligadas a reaccionar para frenar la ola de violencia que afecta a la ciudad sin conocer los factores que llevan a los jóvenes a involucrarse en actividades criminales y sin un conocimiento básico sobre la efectividad potencial de las distintas intervenciones producto de investigaciones evaluativas previas. En este sentido, con base en un diagnóstico de la realidad, este trabajo pretende generar conocimiento que permita repensar la respuesta del Estado frente a la delincuencia juvenil y de menores en el marco de una estrategia integral de prevención e intervención para una ciudad gravemente afectada por este problema, de tal manera que se optimice el uso de recursos escasos y se genere el impacto deseado.

### 3. MARCO TEÓRICO

Esta sección contiene dos partes: En primer lugar, un marco teórico evaluativo, en donde se describe el 'modelo para el análisis estratégico' de la CEPAL que servirá de guía para evaluar la estrategia del componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID. En segundo lugar, un marco teórico explicativo de la problemática—el enfoque económico del crimen—, que permitirá

una interpretación tentativa de las causas del fenómeno de la delincuencia juvenil en la ciudad de Cali, proporcionando elementos de juicio para evaluar la respuesta estatal frente a esta problemática.

### 3.1 Marco teórico evaluativo

Con el objeto de formular recomendaciones para optimizar el impacto externo y la eficiencia interna de programas sociales y con base en modelos de gestión social de cinco países, la división de Desarrollo Social de la CEPAL desarrolló a finales de los años noventa un modelo para el análisis, la identificación y la explicación de los principales problemas en la gestión social, denominado 'modelo para el análisis estratégico'.<sup>14</sup>

Según la CEPAL, en este modelo analítico diseñado para evaluar las estrategias base de programas sociales, se conciben tres momentos: En primer lugar, se describe tanto la problemática social como el programa gubernamental para intervenirla. El diagnóstico de la problemática debe presentar un dimensionamiento de la misma así como la identificación de sus causas, que se consideran áreas potenciales de intervención. Para organizar esta información se utiliza un árbol de problemas—en donde a partir del problema central se identifican distintos niveles de causas—. La descripción del programa, por su parte, debe incluir la población objetivo, el objetivo u objetivos de impacto y los medios planteados para alcanzarlos.

En segundo lugar, con base en las descripciones del problema y del programa se procede a identificar las 'brechas' en el logro de los objetivos y en la gestión de la estrategia de intervención y los 'nodos estratégicos' que las originan. Por 'brechas' se entiende la distancia entre el rendimiento

---

<sup>14</sup> Para una presentación completa del modelo ver: "*Gestión de Programas Sociales en América Latina.*" y "*Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales.*". En: Serie Políticas Sociales No. 25, Volumen I y II. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1998.

deseado (impacto alcanzable) y el rendimiento (impacto) alcanzado, que tiene su origen en problemas en el diseño del programa. Estas brechas se originan en la formulación cuando los objetivos del programa no están debidamente relacionados con los problemas (o causas del fenómeno social) identificados en la descripción de la problemática social; y en la gestión, cuando se presentan problemas en la implementación del programa que afectan el logro de los objetivos planteados.<sup>15</sup>

Para identificar los ‘nodos estratégicos’ que originan las brechas en la formulación se recurre a una matriz de impactos cruzados, en donde se identifica de manera tentativa el grado en que los nodos—que son los objetivos del programa—afectan las causas o problemas identificados en el diagnóstico. A las relaciones de influencia potencial entre los nodos y los problemas se les denomina *dependencia y motricidad*. El valor más alto en *motricidad* corresponde al nodo que más afecta a los problemas planteados, mientras que el valor más alto en *dependencia* corresponde al problema mejor abordado por los distintos nodos.<sup>16</sup>

Tabla 1. Matriz para el análisis de brechas en la formulación y gestión

	Problema 1	Problema 2	Problema 3	Problema 4	Problema 5	Motricidad total	Motricidad absoluta (%)
Nodo 1	Influencia	Influencia	Influencia	Influencia	Influencia		
Nodo 2	Influencia	Influencia	Influencia	Influencia	Influencia		
Nodo 3	Influencia	Influencia	Influencia	Influencia	Influencia		
Dependencia total							
Dependencia absoluta (%)							

Fuente: Centro de Proyectos para el Desarrollo (CENDEX)

<sup>15</sup> Si bien es cierto que el modelo analítico de la CEPAL incluye brechas de eficiencia— relacionadas con costos evitables en la gestión—y que en el origen de las brechas tanto en la formulación como en la gestión considera múltiples factores, este proyecto de investigación se centrará en brechas de impacto originadas únicamente en el cruce entre problemas identificados en el diagnóstico y objetivos del programa, siguiendo la adecuación del modelo de análisis estratégico realizada por el Centro de Proyectos para el Desarrollo (Cendex). Ver: PEÑALOZA, Enrique (Coordinador) “*Ajuste de Política: Análisis de brechas y construcción de senderos estratégicos*”. Informe Final, Documento Técnico AGDT 1091-03. Centro de Proyectos para el Desarrollo. Diciembre de 2003.

<sup>16</sup> Cfr. *Ibid.* p. 8

Para establecer los valores de dependencia y motricidad, en la matriz se le asigna un valor tentativo de influencia, con base en la información recolectada sobre el programa que se esté analizando, a la relación entre los nodos y los problemas. Para este fin se utiliza una escala en donde: 0 = sin relación, 1 = baja influencia, 2 = mediana influencia y 3 = alta influencia. A partir de este ejercicio es posible identificar los 'nodos y problemas estratégicos' que deberían resolverse para optimizar el impacto del programa analizado, caracterizándose por ser aquellos con baja *motricidad* y *dependencia*.

En tercer lugar, se identifican posibles 'senderos estratégicos' o propuestas de solución de los nodos (actividades puntuales que integran recomendaciones de política pública). En este sentido, a cada nodo estratégico le corresponde un 'sendero', cuya implementación implicaría ajustes en la estrategia del programa (readecuación de los objetivos, de las actividades, etc.) que potencialmente podrían repercutir en mejorar el impacto de éste. En la elección de estas propuestas de solución es indispensable tener en cuenta tanto su importancia, en relación al potencial efecto reductor sobre la brecha, como su viabilidad.

En conclusión, el modelo para el análisis estratégico propuesto por la CEPAL es una valiosa herramienta para identificar problemas en la formulación y gestión de programas gubernamentales, permitiendo la elaboración de recomendaciones puntuales de política pública para superar dichos problemas.

### 3.2 Marco teórico explicativo de la problemática

La teoría económica del crimen es un enfoque reconocido actualmente por su capacidad explicativa en relación a las causas que llevan a unos individuos y no a otros a participar en actividades

criminales, razón por la cual este enfoque se utilizará para interpretar de manera tentativa los factores determinantes de la delincuencia juvenil en la ciudad de Cali.

El enfoque económico del crimen fue presentado por primera vez en el artículo de Gary Becker “Crimen y Castigo: Un Enfoque Económico”<sup>17</sup>, en el cual el autor desarrolla la idea de que los individuos son actores racionales que deciden cometer crímenes sólo después de haber analizado los costos y los beneficios de dichas acciones. Para este enfoque algunos de los factores que juegan un rol vital en la decisión individual de participar o no en actividades criminales son: la utilidad esperada del crimen en relación con aquella esperada de actividades legales (o ‘costo de oportunidad del tiempo’); la probabilidad de ser capturado y procesado; la magnitud del castigo; y la disponibilidad de oportunidades en actividades legales.

Expresado en términos matemáticos<sup>18</sup>, para que un individuo participe en actividades criminales debe evaluar primero los beneficios de tales actividades (denominados B), los posibles costos resultantes de actividades policiales y de cumplimiento de la ley, y el ‘costo de oportunidad del tiempo’ o los beneficios esperados si participara en actividades legales (denominados W). Los costos de las actividades policiales se refieren a la probabilidad de ser capturado y procesado (denominada “p”) multiplicada por el costo o magnitud del castigo (denominado C). En este sentido, los beneficios netos del crimen (denominados BN) son representados por la expresión matemática  $B - pC - W$ . Por lo tanto, según el enfoque económico, un individuo racional participará en actividades criminales en tanto aplique la siguiente expresión:  $B - pC > W$ .

---

<sup>17</sup> Cfr. BECKER, Gary. “Crime and Punishment: An Economic Approach”. *Journal of Political Economy*, Vol. 76, N. 2, Marzo-Abril 1968.

<sup>18</sup> Cfr. GLAESER, Edward. “An Overview of Crime and Punishment”. Harvard University and NBER. Marzo 10 1999. En: <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/crimex1.pdf>

La lógica de este enfoque implica que los niveles de criminalidad pueden ser reducidos si se aumenta la probabilidad de que los delincuentes sean capturados y procesados y/o la magnitud de la sanción, si se reducen los beneficios del crimen, o si se incrementan las oportunidades y los salarios dentro de la legalidad.

Debido a que los beneficios económicos netos de la actividad criminal no podían explicar por sí solos la decisión individual de participar en el crimen, desde 1968 numerosas investigaciones y ajustes se han realizado frente al modelo inicial del enfoque con el objeto de tener en cuenta variables no económicas que sin duda influyen también en el comportamiento humano. Así por ejemplo, en ambientes sociales similares donde aparentemente todos los individuos tienen los mismos incentivos para participar en actividades criminales, es sólo una pequeña fracción la que realmente lo hace. Para poder explicar este tipo de situaciones el enfoque económico tuvo que incluir beneficios y costos no económicos, que según Becker son de naturaleza psíquica o ética. Así por ejemplo, "Mucha gente no comete crímenes porque cree que hacerlo es éticamente incorrecto. Los sentimientos que tenemos sobre lo que está bien y lo que está mal son importantes. El declive en la creencia que el crimen es malo ha sido un factor que ha llevado al incremento del crimen."<sup>19</sup>

De esta manera, al considerar los costos de la actividad criminal no sólo se deben tener en cuenta aquellos que resultan del sistema judicial o de las inversiones materiales necesarias para cometer el crimen, sino también los que resultan de las sanciones sociales (respuesta negativa o estigmatización por parte de amigos, familia, comunidad, iglesia, etc.)

---

<sup>19</sup> Cfr. BECKER... Traducción libre.

El modelo socioeconómico modificado<sup>20</sup> propuesto por Francisco Thoumi reúne y toma en consideración estas extensiones del modelo original. Thoumi sugiere que el enfoque económico debe considerar las restricciones sociales al comportamiento así como las restricciones interiorizadas por el individuo durante los procesos de socialización.<sup>21</sup> Estos elementos, considerados como *valores morales*, tienen la función de establecer un umbral moral que debe ser sobrepasado por los beneficios netos para que el individuo decida cometer el crimen.

En consecuencia, la nueva ecuación de los beneficios netos sería:

$$BN = B - c - W - pC - (s_1 \times s_2)$$

En este caso, Thoumi añade a la ecuación clásica los costos materiales asociados con la actividad criminal (denominados C), la probabilidad de ser sancionado socialmente (denominada  $s_1$ ), y la magnitud de la sanción social (denominada  $s_2$ ). En este modelo para que un crimen se cometa los beneficios netos deben sobrepasar las restricciones interiorizadas (o umbral moral) de cada individuo (denominado M), de tal manera que  $BN > M$ . Si  $BN \leq M$ , el individuo no tomaría parte de la actividad criminal.<sup>22</sup>

Para el caso específico de la participación de jóvenes en actividades criminales, la aplicación empírica del enfoque económico ha aportado consideraciones pertinentes e interesantes. En primer lugar, se ha demostrado que jóvenes potencialmente delincuentes responden a incentivos y sanciones al igual que los adultos, de tal manera que tanto cambios en la severidad de las sanciones (Levitt, 1997 y Rashid, 2004) como incrementos en las tasas de arresto de jóvenes (Mocan y Rees,

---

<sup>20</sup> Cfr. THOUMI, Francisco. *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Ed. Planeta, IEPRI. Bogotá, Colombia. 2002. p. 81

<sup>21</sup> *Ibíd.* p. 85.

<sup>22</sup> Cfr. *Op Cit* THOUMI. p. 81, 83, 87.

1999) afectan la trayectoria de la delincuencia juvenil. En segundo lugar, se ha demostrado que caídas en los salarios reales (Grogger, 1997) así como en las posibilidades de empleo e ingresos (Freeman, 1991) de la población joven inciden en mayores niveles de criminalidad juvenil. En tercer lugar, se ha demostrado que la educación tiene efectos negativos sobre los niveles de delincuencia juvenil, en tanto el mayor capital humano producto de la educación aumenta el costo de oportunidad del crimen (Lochner, 2004). Finalmente, se ha demostrado que el hecho de residir en un barrio en donde una considerable proporción de jóvenes está involucrada en actividades criminales aumenta las probabilidades de los jóvenes de participar en este tipo de acciones dado el débil control social (Katz y Case, 1991).

#### 4. METODOLOGÍA

Para desarrollar esta investigación evaluativa se obtuvo información de dos fuentes. En primer lugar, se llevó a cabo una revisión documental de los principales diagnósticos e investigaciones sobre la problemática y de los documentos relacionados directamente con los programas y proyectos (líneas de base, marcos lógicos, marcos de referencia, evaluaciones de impactos tempranos, etc.).<sup>23</sup> En segundo lugar, se realizaron cinco entrevistas semi-estructuradas para obtener información complementaria de actores relevantes en el desarrollo y la implementación de la estrategia de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID.<sup>24</sup> La información obtenida de estas dos fuentes se procesó siguiendo la metodología para el análisis estratégico de la CEPAL que implica tres pasos principales: 1) descripción de la problemática social y de la estrategia de intervención

---

<sup>23</sup> El formato utilizado en la revisión documental se encuentra en el Anexo 1.

<sup>24</sup> Las entrevistas se realizaron para captar las percepciones de actores clave frente a las 'brechas' en la formulación e implementación de los proyectos del componente de Menores Infractores y en Riesgo, aportando un elemento cualitativo al análisis de la estrategia estatal frente a la delincuencia juvenil en Cali. Se entrevistó a un funcionario de mediano u alto rango de las entidades que están ejecutando los proyectos Desaprendizaje de la Violencia (tanto en Ladera como en Aguablanca) y Cali Joven. En el caso de los proyectos Alternativas de Socialización y Trabajo y Centro de Atención y Observación de Menores Infractores se entrevistó a un funcionario de alto rango de las entidades ejecutoras municipales responsables (Secretarías Municipales de Bienestar Social y de Gobierno). La guía de la entrevista y los cargos de las personas entrevistadas se encuentran los Anexos 2 y 3 respectivamente.



gubernamental; 2) identificación de las ‘brechas’ de la estrategia y de los ‘nodos’ que las producen y, finalmente; 3) planteamiento de recomendaciones de política con base en la identificación de algunas propuestas de solución frente a los ‘nodos estratégicos’.

## 5. ADOLESCENTES Y JÓVENES EN LA CRIMINALIDAD URBANA: ESTADO ACTUAL DE LA PROBLEMÁTICA EN CALI

En términos generales, la problemática de adolescentes y jóvenes que participan en actividades criminales en Colombia se debe a su involucramiento en la delincuencia juvenil, a través de las llamadas “pandillas juveniles”, o en el crimen organizado—a través del “sicariato” del narcotráfico, por ejemplo—. En el caso de algunas ciudades colombianas, como Santiago de Cali, se han establecido vínculos complejos entre ambos fenómenos, dificultando aún más una respuesta estatal efectiva.

En este contexto, Santiago de Cali sobresale en Colombia y en América Latina desde mediados de los años ochenta por sus altos niveles de criminalidad y violencia homicida, en los cuales adolescentes y jóvenes participan de manera notoria.<sup>25</sup> A partir de 1985 los homicidios dejaron de ser la quinta causa de mortalidad en esta ciudad para convertirse en la primera, lo cual fue aún más evidente en el caso de la población entre los 10 y 19 años de edad, situación que no ha variado desde entonces—la edad de mayor riesgo de ser víctima o victimario de homicidio para los adolescentes en Cali es precisamente entre los 15 y los 18 años de edad—.<sup>26</sup> Mientras en 1983 la tasa de homicidios de la población entre los 10 y 19 años de edad era de 21,9 por cada 100.000

---

<sup>25</sup> Llama la atención que las tasas generales de delitos en Cali son decrecientes en la década del ochenta, disminuyendo un 60% entre 1985 y 1990. Tendencia que continúa a lo largo de los años noventa. No obstante, los delitos violentos, y en especial el homicidio, han aumentado de manera significativa desde mediados de los ochenta hasta finales de los noventa, habiéndose estabilizado la tasa de homicidios en los últimos seis años. En este sentido, desde mediados de los años ochenta y hasta el día de hoy más que la criminalidad en general el mayor problema de Cali es la violencia homicida. Ver: “Diagnóstico sobre la Violencia Homicida en Cali, 1993”. CIDSE, Universidad del Valle. 1994. p. 8

<sup>26</sup> ATEHORTÚA, Adolfo León. “La Violencia Juvenil en Cali: Propuesta para un Diagnóstico”. Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Secretaría de Gobierno Municipal. 1992. p. 27

habitantes, en 1985 ya había aumentado a 50,4 y en 1990 a 73,5 hpcmh, representando en este último año más de la mitad de todas las causas de mortalidad en adolescentes.<sup>27</sup>

Es precisamente en los años ochenta cuando las ‘galladas’<sup>28</sup> empiezan a participar en prácticas violentas y actividades delincuenciales, generando serios problemas de convivencia ciudadana y dando origen a las denominadas ‘pandillas juveniles’.<sup>29</sup> Es posible que esta transformación de las ‘galladas’ haya estado relacionada con dos fenómenos de gran importancia para la ciudad en la década de los ochenta: en primer lugar, la consolidación del narcotráfico como actividad ilegal organizada y como forma de vida, con el consecuente desarrollo de una ‘cultura del dinero fácil’ y del uso de la violencia como medio predilecto para la resolución de conflictos y; en segundo lugar, la estrategia de ‘urbanización’ del grupo guerrillero M19, que consistió en distribuir armas de fuego en las comunidades de baja renta. Como consecuencia de este segundo fenómeno muchas ‘galladas’ juveniles de la zona de ladera<sup>30</sup> se constituyeron en grupos fuertemente armados debido a que, al tener ciertos niveles de organización y control territorial, fueron vistas como un valioso recurso por el movimiento guerrillero en su objetivo de confrontación con el Ejército Colombiano<sup>31</sup>; lo mismo sucedió con el narcotráfico que encontró en las pandillas mano de obra disponible para el ‘sicariato’ y otro tipo de actividades criminales.

---

<sup>27</sup> *Ibíd.* p. 15

<sup>28</sup> Las ‘galladas’ son grupos de jóvenes unidos por lazos de amistad y un sentido compartido de pertenencia territorial que desde la década del sesenta habían surgido como la principal forma de socialización de la juventud caleña en las barriadas populares. Cfr. GONZÁLEZ, Jesús y SÁNCHEZ, Alfayma (Coordinadores). “Diagnóstico de la Situación de los Jóvenes en la Ciudad de Santiago de Cali”. Mesa de Concertación para el Diseño de la Política de Juventud”. Documento en revisión. Santiago de Cali, 1999. p. 17-27

<sup>29</sup> Las ‘pandillas juveniles’ son grupos de jóvenes organizados, con arraigo territorial y armas de fuego poco sofisticadas, que participan en la delincuencia urbana, aunque no necesariamente el crimen es su razón de ser. Cfr. *Ibíd.*

<sup>30</sup> El área conocida como zona de ladera se ubica en el suroccidente de la ciudad, cubriendo tres comunas (1, 18 y 20). En la historia reciente de Cali la zona de ladera, especialmente la Comuna 20 (Siloé), ha sido de gran valor geoestratégico para los grupos armados con presencia en la ciudad, dado que les permite replegarse rápidamente a áreas rurales en caso de operaciones militares por parte del Ejército Colombiano.

<sup>31</sup> Tras la derrota del M19 hacia 1987 algunas pandillas se organizaron para ofrecer “servicios de seguridad” en sus comunidades de origen y otras para cometer crímenes en diferentes áreas de la ciudad, aumentando la ola de violencia que se presentó en Cali. Cfr. GUZMÁN, Álvaro and DOMINGUEZ, Martha. *Diagnóstico de los homicidios en Cali durante 1996*. Universidad del Valle, Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica (CIDSE). Santiago de Cali, 1997. p. 9

Debido a los alarmantes niveles de violencia y criminalidad en la ciudad, la tasa de homicidios en Cali creció de manera sorprendente, pasando de 23 hpccmh en 1983 a 124 en 1994. Entre 1993 y 1997, según datos de Desepaz, los homicidios de niños y jóvenes entre los 11 y 19 años de edad correspondieron al 16% del total de homicidios de la ciudad.<sup>32</sup> En el período comprendido entre 1993 y 1998, por su parte, las tasas de homicidios de hombres entre los 15 y 19 años de edad alcanzan niveles impresionantes, oscilando entre 250 y 389 hpccmh; siendo la violencia el principal problema de salud pública de los adolescentes y jóvenes caleños aún hoy en día.<sup>33</sup> Actualmente, con una tasa de homicidios que ha sobrepasado los 90 por cada 100.000 habitantes en los últimos seis años, Cali se ha convertido en la ciudad más violenta del país.<sup>34</sup>

Según estadísticas del Observatorio Social de la Secretaría de Gobierno de Cali, en los últimos cinco años la tasa de homicidios ha permanecido relativamente estable, oscilando entre 94 homicidios por cada 100.000 habitantes en 1999 y 91 en 2003.<sup>35</sup> En este sentido, a pesar de los esfuerzos gubernamentales por controlar los niveles de violencia y criminalidad en la ciudad, la tasa de homicidios no ha disminuido en los últimos años<sup>36</sup>.

El hecho de que durante el período de 2000 a 2003 murieran 766 niños y adolescentes menores de edad víctimas de homicidio—lo cual significa que cada 48 horas un menor de edad es asesinado en la ciudad—es evidencia del grado considerable en que niños y adolescentes participan en la

---

<sup>32</sup> GONZÁLEZ, Jesús y SÁNCHEZ, Alfayma (Coordinadores). *OpCit* p. 51

<sup>33</sup> Al igual que los homicidios totales de la ciudad, los homicidios de hombres jóvenes entre 15 y 19 años de edad alcanzan un pico en 1994 (389 hpccmh), disminuyen de manera sostenida hasta 1997 (250 hpccmh) y aumentan de nuevo en 1998 (309 hpccmh). Cfr. CONCHA-EASTMAN, Alberto *et al.* “La Epidemiología de los Homicidios en Cali, 1993-1998: Seis años de un modelo poblacional”. En: *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 12, No. 4. 2002. p. 234

<sup>34</sup> Cfr. “El Homicidio Común en Santiago de Cali. Perfil del año 2004”. En: *Informe Anual de Delitos de Mayor Impacto Social*, Santiago de Cali. Observatorio Social, Secretaría de Gobierno Municipal. Enero de 2005. p. 6

<sup>35</sup> Cfr. *El Homicidio: Uno de los delitos de mayor impacto en Cali. Informe 2003*. Secretaría de Gobierno Municipal, Observatorio Social.

<sup>36</sup> Por el contrario, sólo en el primer trimestre de 2004 se presentaron 615 homicidios, siendo ésta la cifra de muertes más alta en la última década.

criminalidad urbana en Cali, aportando a los niveles de violencia de la ciudad.<sup>37</sup> Entre el 2000 y el 2002 se presentó un incremento del 15,6% en los homicidios de jóvenes entre los 13 y 26 años de edad en Cali. En este mismo período aproximadamente 8,6% de los 6241 homicidios que se presentaron en la ciudad fueron de adolescentes—entre los 13 y 17 años de edad—mientras un 48,6% correspondió a víctimas jóvenes—entre los 13 y 26 años de edad—.<sup>38</sup> Por su parte, en los tres Distritos de Paz<sup>39</sup> (Ladera, Centro y Aguablanca) en donde se focalizan las intervenciones del componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID, entre 2000 y 2002 los homicidios de jóvenes entre los 13 y 26 años de edad aportaron el 30,5% del total de homicidios de la ciudad. En este período, en el Distrito de Ladera 22,81% del total de homicidios cometidos correspondieron a adolescentes—entre los 13 y 17 años de edad—, 5,16% en el caso del Distrito del Centro y, 13,27% en el Distrito de Aguablanca.<sup>40</sup> En 2004, por su parte, los homicidios de menores de edad constituyeron el 9% del total de homicidios de la ciudad.<sup>41</sup>

La dinámica de la participación de niños y adolescentes en el crimen violento en Cali responde principalmente a la amplia presencia de pandillas en la ciudad y a las actividades relacionadas con éstas, así como a las relaciones esporádicas entre miembros de estos grupos y el crimen organizado. En este sentido, gran parte de los homicidios juveniles, así como de otros acontecimientos de violencia juvenil en Cali, se debe a los enfrentamientos entre pandillas, entre

---

<sup>37</sup> Cfr. “*Perfil de homicidios en menores de edad*”. Informe Temático No. 1. Observatorio Social, Secretaría de Gobierno. Santiago de Cali, 2004. p. 2

<sup>38</sup> “*Línea de base de contexto, componente jóvenes*”. Documento interno de trabajo. Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social-CISALVA, Universidad del Valle, 2004. p. 9 y 10

Llama la atención que para los adolescentes el número de víctimas aumenta en relación con la edad, de tal manera que al acercarse a la mayoría de edad los adolescentes de la ciudad corren más riesgo de ser víctimas de homicidio.

<sup>39</sup> Los Distritos de Paz y Convivencia son conjuntos de comunas relativamente homogéneas a nivel social y territorial, establecidos por el gobierno municipal como demarcaciones administrativas para focalizar la oferta de programas y proyectos que favorezcan la convivencia, con el objeto de facilitar un uso más eficiente de los recursos del crédito BID. Actualmente hay tres Distritos de Paz y Convivencia, el Distrito No. 1 o “Ladera” (comunas 18, 1 y 20), el Distrito No. 2 o “Centro” (comunas 8, 10, 11 y 12) y el Distrito No. 3 o “Aguablanca” (comunas 13, 14 y 15).

<sup>40</sup> Cfr. “*Línea de base de contexto, componente jóvenes*”. *OpCit.* p. 12-15

<sup>41</sup> Cfr. “*El Homicidio Común en Santiago de Cali. Perfil del año 2004*”. *OpCit.* p. 8

éstas y miembros de la fuerza pública, y a las acciones delictivas de estos grupos—que suelen recurrir al atraco, al hurto, y a la venta de drogas, entre otras actividades criminales—. <sup>42</sup>

Si bien es cierto que es poco el conocimiento que se tiene sobre las pandillas juveniles, ya en 1991 la Secretaría de Gobierno Municipal había identificado 118 pandillas, agrupando a un mínimo de 1280 adolescentes. <sup>43</sup> Desde entonces el número de pandillas en la ciudad ha aumentado; para el año 2000 la Policía Metropolitana de Cali calculaba la existencia de 150 pandillas, agrupando aproximadamente a 1500 jóvenes. <sup>44</sup> En el 2004, por su parte, se estimaba en 400 el número de estos grupos. <sup>45</sup> Llama la atención que las zonas con mayor presencia de pandillas juveniles (el Distrito de Aguablanca y la zona de ladera, los sectores más populares de la ciudad) son precisamente las áreas de la ciudad que presentan mayores tasas de homicidio. En este sentido, tanto el total de homicidios como los homicidios de jóvenes en la ciudad se concentran en las comunas 13, 14, 15 y 20. <sup>46</sup> No obstante, sólo un pequeño—aunque significativo—porcentaje de los homicidios en Cali se debe directamente a las pandillas juveniles.

Según el Observatorio Social <sup>47</sup>, en el 2004 el 8% de los homicidios estuvo relacionado directamente con las actividades de las pandillas, siendo las venganzas y los ajustes de cuentas del narcotráfico el principal móvil de los homicidios en Cali (40% de los casos). Aún así, niños y jóvenes de la ciudad están participando de manera notoria en esta nueva dinámica de ‘ajustes de cuentas’ entre grupos de narcotraficantes que tuvo inicio a mediados de 2002, lo cual se evidencia en el hecho de que en el 85% de los casos de niños entre 10 y 14 años asesinados en el primer semestre de 2004, el móvil

---

<sup>42</sup> Cfr. “Diagnóstico sobre la Violencia Homicida en Cali, 1993”. CIDSE, Universidad del Valle, 1994. p. 34-36

<sup>43</sup> Cfr. ATEHORTÚA, Adolfo León (1992) *OpCit* p. 18

<sup>44</sup> Cfr. “Niños delincuentes, un juego peligroso”. El País, Santiago de Cali. Mayo 21 de 2000. p. 1B

<sup>45</sup> Cfr. “De las pandillas a las ‘oficinas’ de la muerte”. El País, Santiago de Cali. Enero 18 de 2004. p. D20 Se estima que cada pandilla tiene entre 15 y 20 miembros, adolescentes y adultos jóvenes.

<sup>46</sup> Cfr. “Línea de base de contexto, componente jóvenes” *OpCit*. p. 10

<sup>47</sup> Cfr. *Los Homicidios en Santiago de Cali, 1er Semestre Año 2004*. Informe del Observatorio Social, Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad Ciudadana. p. 26

fue venganzas y/o ajustes de cuentas. Para el caso de los jóvenes, entre 15 y 29 años, en el 47% de los casos los asesinatos fueron por esta misma motivación.<sup>48</sup>

En la primera mitad de los noventa, durante el auge del narcotráfico en la ciudad, se presentó un fenómeno similar en donde algunas pandillas se convirtieron en grupos de ‘sicarios’ al servicio del crimen organizado. Con el control parcial del narcotráfico en la ciudad por parte del Estado a mediados de los noventa<sup>49</sup> las pandillas entraron en una nueva fase de reorganización caracterizada por el distanciamiento frente a las organizaciones de narcotraficantes y la diversificación de sus actividades criminales (robo de autos, casas, bancos, asaltos, oferta de servicios de ‘seguridad’ en sus comunidades, etc.).<sup>50</sup> Como consecuencia de este proceso de reorganización de las pandillas, a finales de los años noventa se vivió un incremento de la violencia juvenil producto de la confrontación entre estos grupos.

No obstante, en la actual coyuntura de la ciudad, caracterizada por la reactivación de las organizaciones de narcotraficantes y enfrentamientos entre éstas—especialmente entre grupos rivales del Cartel del Norte del Valle—, el crimen organizado se presenta de nuevo como un ‘empleador’ potencial para los adolescentes y jóvenes en situación de riesgo o miembros de pandillas juveniles, quienes son contratados para hacer parte de los ‘ejércitos de sicarios’ del narcotráfico.<sup>51</sup>

---

<sup>48</sup> Cfr. *Ibíd.* p. 25

<sup>49</sup> Este control parcial, junto con el impacto del Programa Desepaz, produjo un descenso significativo en la tasa de homicidios de la ciudad entre 1995 y 1997.

<sup>50</sup> Cfr. GUZMÁN, Álvaro and DOMINGUEZ, Martha. *OpCit* p. 9

<sup>51</sup> En muchos casos esta relación entre las pandillas y los narcotraficantes es indirecta, a través de grupos paramilitares o de las llamadas ‘oficinas de cobro’, encargadas de reclutar jóvenes que son luego contratados por los narcotraficantes como asesinos a sueldo para crímenes selectivos.

En este contexto general, los adolescentes y jóvenes de Cali, especialmente de las áreas deprimidas socio económicamente de la ciudad, están en situación de riesgo de verse inmersos en las dinámicas de la criminalidad urbana y el homicidio en Cali, lo cual se constituye en un desafío para el Estado que se encuentra en la obligación de enfrentarlo con recursos limitados.

## 6. FACTORES DETERMINANTES DE LA DELINCUENCIA JUVENIL: UNA LECTURA DEL CASO DE CALI A PARTIR DEL ENFOQUE ECONÓMICO DEL CRIMEN

En este capítulo, dada la ausencia de información de nivel individual que permitiría una lectura más precisa de la problemática, se explorarán algunas características socioeconómicas de la ciudad de Cali que según la lógica del enfoque económico del crimen podrían generar un ambiente propicio para que algunos jóvenes decidan participar en actividades delincuenciales (ver Tabla 2)<sup>52</sup>. Los factores identificados en este capítulo como determinantes de la delincuencia juvenil en la ciudad se presentan en un árbol de problemas (Anexo 4), a partir del cual en el siguiente capítulo se analizan las principales brechas en la formulación del componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID.

Tabla 2. Factores identificados como determinantes de la delincuencia juvenil

Problemas	Descripción
Problema 1	Bajos ingresos de los adolescentes y sus familias
Problema 2	Dificultades de los jóvenes para acceder a oportunidades socioeconómicas legales (educación y empleo)
Problema 3	Débil sanción social a menores infractores (bajo umbral moral de los jóvenes, sus familias y sus comunidades)
Problema 4	Débil sanción del Estado a menores infractores
Problema 5	Altos niveles de impunidad
Problema 6	Ambiente propicio para transferir técnicas criminales y acceder a armas de fuego

En primer lugar, en el contexto de crisis socioeconómica que vive la ciudad, algunos factores que podrían incidir en la mayor utilidad esperada por los adolescentes de la delincuencia en relación a

<sup>52</sup> La información para este capítulo se obtuvo a partir de revisión documental y de entrevistas con actores relevantes en la implementación del componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID.

las actividades legales disponibles son: el desempleo juvenil, los bajos niveles educativos de los jóvenes en contextos de alto riesgo, los bajos ingresos de sus familias y la inequidad en la distribución de los ingresos.

El desempleo, indicador de la falta de oportunidades de ingresos legales, es un fenómeno que afecta de manera profunda a la población caleña desde mediados de los noventa cuando la economía de la ciudad se desaceleró de manera abrupta, presentándose un decrecimiento sostenido del PIB de la ciudad entre 1995 y 1998.<sup>53</sup> Esta desaceleración económica, posiblemente relacionada con las consecuencias económicas de los logros del Estado en la lucha contra el Cartel de Cali, se transforma en 1998—año de crisis para la economía colombiana—en una profunda recesión de la cual aún no se ha recuperado la ciudad. En este contexto, desde 1995 la tasa de desempleo de Cali es superior a la del país, registrándose en 1998 una tasa de 20%, la más alta en la historia de la ciudad.<sup>54</sup> La ausencia de oportunidades laborales legales afecta principalmente a los adolescentes y jóvenes de Cali que aspiran a ingresar al mercado laboral<sup>55</sup>, para quienes la tasa de desempleo está por encima del 30% desde mediados de los noventa, y en especial a los jóvenes de las comunas ubicadas en el quintil más bajo del nivel de ingresos, para quienes el desempleo alcanza niveles superiores al 50%.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Mientras entre 1990 y 1994 el PIB de la ciudad creció un 32,62%, pasando de 1'396.730 millones de dólares en 1990 a 1'852.470 en 1994, a partir de 1995 empieza a crecer negativamente. Ese año decrece 1,79% (pasando a 1'819.390 millones de dólares); en 1996 (con un PIB de 1'733.930 millones de dólares) decrece 5,96%; en 1997 (con un PIB de 1'699.319) decrece 1,99% y en 1998 (con un PIB de 1'639.840) decrece 3,5%. En este sentido, entre 1994 y 1998 el PIB de la ciudad de Cali presenta un crecimiento negativo de 11,48%. Cfr. *Observatorio Ambiental Urbano de Santiago de Cali*. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En: <http://web.minambiente.gov.co/oau/nivel3.php?indicador=PIB&observ=5#grafica>

<sup>54</sup> Cfr. “Proyecto diagnóstico, evaluación y construcción de una propuesta concertada de seguridad y convivencia ciudadana para las comunas 6, 7, 13, 14, 15, 16, 18 y 20 de la ciudad de Cali”. Unión Temporal Sociedad de Mejoras Públicas – Fundación Ciudad Abierta. Agosto de 2002. p. 16

<sup>55</sup> Entre 1985 y 1998 la tasa de desempleo en la ciudad para la población entre los 12 y 14 años de edad se triplicó, pasando de 15,3% a 51,9%; para el caso de los jóvenes entre 15 y 19 años en este mismo período la tasa se incrementó en un 42,3%, pasando de 30,2% en 1985 a 43,0% en 1998. En ambos grupos etáreos es alarmante la cantidad de personas que se declaran aspirantes, 22% en 1985 y 29,2% en 1998 para la población entre 12 y 14 años, y 15,4% en 1985 y 17,8% en 1998 para los jóvenes entre 15 y 19 años. Cfr. GONZÁLEZ, Jesús y SÁNCHEZ, Alfayma. *OpCit* p. 38

<sup>56</sup> Cfr. “Cali, Colombia. Hacia una estrategia de desarrollo de ciudad.” Banco Mundial, Washington. 2002. p. 31



Por su parte, los bajos niveles educativos—asociados al déficit de cupos educativos, a la deserción escolar y a la baja calidad de la educación disponible, entre otros factores—pueden determinar igualmente la diferencia, a favor de la ilegalidad, en las ganancias esperadas de las actividades legales e ilegales de los adolescentes y jóvenes caleños de las áreas marginadas de la ciudad.<sup>57</sup> De igual manera, el hecho de no estar escolarizados podría estar relacionado con la decisión de participar en la delincuencia juvenil de algunos adolescentes, debido a que la educación ocupa el tiempo de los jóvenes, disminuyendo el tiempo que estos podrían dedicar a actividades por fuera de la legalidad, y debido al ‘efecto civilizador’ o cívico que se podría suponer tiene la educación, aumentando el ‘umbral moral’ de los individuos.<sup>58</sup>

Ya en 1996 se presentaba en Cali un déficit de 92.000 cupos en educación secundaria<sup>59</sup>, déficit que aumentó a 150.000 a finales de los noventa como consecuencia de la crisis económica de la ciudad, que llevó al cierre de más de 45 planteles educativos de carácter privado mientras la oferta pública era incapaz de absorber la creciente demanda de educación.<sup>60</sup> En cuanto a la deserción escolar en Cali, en el último grado de primaria (grado 5) y en el último de secundaria (grado 11)<sup>61</sup> las tasas para 1999 eran de 10,5 y 79,9% respectivamente, siendo más altas que las de ciudades como Bogotá o Medellín. La deserción en el grado 11 en la ciudad de Cali es sólo superada por las áreas rurales del país; mientras que en los otros grados es también bastante significativa.<sup>62</sup> Un indicador de la baja

---

<sup>57</sup> Las comunas 14, 20 y 15, todas intervenidas por el componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID, tienen los niveles más bajos de educación de la ciudad con 6.1, 6.4 y 6.5 años de escolaridad promedio en 1999—mientras en la comuna con mejor nivel de educación el promedio de escolaridad es de 12.9 años—. Cfr. VÉLEZ, Luis Fernando *et al.* “Victimization in Colombia: The City of Cali: An Exploratory análisis”. World Bank Project on Crime in LAC Cities. Octubre de 1999. p. 30

<sup>58</sup> Sobre las relaciones entre bajos niveles de educación y criminalidad desde la óptica del enfoque económico, ver: FAJNZYLBBER, Pablo *et al.* “Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. An Emprirical Assessment”. Banco Mundial, 1998. p. 4

<sup>59</sup> Cfr. GONZÁLEZ, Jesús y SÁNCHEZ, Alfayma. *OpCit* p. 46

<sup>60</sup> De igual manera, el nivel de inversión del municipio en educación es el más bajo entre las principales ciudades del país. Mientras Medellín invierte el 57,3% de su presupuesto en educación, y Bogotá el 23,8%, Cali sólo invierte el 8,4%. Cfr. “Cali, Colombia. Hacia una estrategia de desarrollo de ciudad.” p. 98

<sup>61</sup> En Colombia estos dos grados reportan los niveles más altos de deserción escolar.

<sup>62</sup> Cfr. Encuesta Nacional de Demografía y Salud del año 2000 (ENDS 2000). PROFAMILIA, 2000. En: <http://www.encolombia.com/salud/saludsex-capitulo2-g.htm>

calidad de la educación en la ciudad, por su parte, es que el desempleo es mayor en el caso de los jóvenes que han acabado el bachillerato (25,1%) que en el caso de los jóvenes sin educación secundaria (19,1%), lo cual podría significar que la educación no les proporciona a los jóvenes caleños las herramientas necesarias para ingresar al mercado laboral.<sup>63</sup>

En este contexto, para el 2002 el Distrito de Paz de Aguablanca tenía una tasa de matrícula educativa de 40,3% para la población entre los 5 y 19 años, el Distrito de Ladera de 64,3% y el Distrito del Centro de 54,5%, lo cual significa que en promedio en las comunas intervenidas por el componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID de cada 100 niños y jóvenes en edad escolar 47 están por fuera del servicio educativo—llegando a casos críticos como el de la comuna 15 en donde sólo el 30% de los jóvenes en edad escolar está matriculado—. <sup>64</sup> Muchos de los adolescentes que no encuentran un cupo para estudiar o que se retiran de la escuela empiezan a trabajar, generalmente en la informalidad, para contribuir económicamente con sus familias, mientras otros pasan la mayoría del tiempo en las calles de la ciudad, estando expuestos a ser víctimas o victimarios de la delincuencia juvenil.<sup>65</sup>

Finalmente, la decisión de algunos adolescentes de la ciudad de participar en la criminalidad urbana por su mayor utilidad en relación a las actividades legales podría estar mediada por sus bajos ingresos y los de sus familias, así como por los altos niveles de inequidad en el ingreso presentes en Cali. El primer factor podría influir la decisión a favor de la criminalidad en tanto el costo de oportunidad de dedicarse a la delincuencia—en vez de estar trabajando o estudiando—o de ser

---

<sup>63</sup> Cfr. “Cali, Colombia. Hacia una estrategia de desarrollo de ciudad.” *OpCit*. p. 89

<sup>64</sup> Cfr. “*Línea de base de contexto, componente jóvenes*”. Documento interno de trabajo. Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social-CISALVA, Universidad del Valle, 2004. p. 26

<sup>65</sup> Algunas razones explicativas de la baja tasa de escolaridad de la ciudad son los altos costos de la educación, el déficit de cupos educativos, la deserción escolar y el hecho de que la educación ha perdido su importancia como puerta de acceso al mercado laboral y a la movilidad social—mientras en la ilegalidad los adolescentes encuentran gran cantidad de oportunidades de ingresos y movilidad social—. Cfr. GONZÁLEZ, Jesús y SÁNCHEZ, Alfayma. *OpCit* p. 42

capturado y permanecer detenido es relativamente bajo: un individuo joven y soltero con bajos ingresos no tiene mucho que perder, y probablemente sí para ‘ganar’, si se dedica a la delincuencia. En este sentido, para 1999 las comunas 1, 13, 14 y 20—todas intervenidas por el componente de Menores Infractores y en Riesgo—tenían los niveles de ingresos familiares más bajos de la ciudad.<sup>66</sup> Así por ejemplo, en la comuna 20, que es de las más afectadas por la violencia y delincuencia juveniles, aproximadamente el 77,8% de los hogares tienen ingresos inferiores o iguales a un salario mínimo.<sup>67</sup>

Incrementos en la inequidad en los ingresos<sup>68</sup>, por su parte, podrían aumentar los incentivos para la comisión de delitos por parte de los jóvenes de menores ingresos, pues estos incrementos “...significan mayor concentración de la riqueza económica en las manos de pocos, lo cual implica blancos más fáciles para criminales potenciales y aumentos en las ganancias netas de involucrarse en crímenes violentos contra la propiedad”<sup>69</sup>. De igual manera, existe la hipótesis de que aumentos en la inequidad del ingreso pueden inducir a la criminalidad al disminuir el ‘umbral moral’, a través de lo que se ha denominado el ‘efecto envidia’.<sup>70</sup> A pesar de los grandes flujos de dinero que recibió la ciudad desde mediados de los ochenta hasta mediados de los noventa como producto de la economía del narcotráfico, entre las 13 principales ciudades de Colombia, Cali era para 1994-95 la

---

<sup>66</sup> Cfr. VÉLEZ, Luis Fernando *et al.* *OpCit* p. 29

<sup>67</sup> Cfr. “Propuesta de Consultoría para la Construcción de una Estrategia de Convivencia Pacífica en las Comunas 1, 18 y 20 de la ciudad de Cali”. Corporación Caminos, Santiago de Cali, 2003. p. 20

<sup>68</sup> En su estudio “Inequality and Violent Crime”, Fajnzylber, Lederman y Loayza encuentran, a través de una muestra de 39 países para el caso de homicidios y 37 países para el caso de robos, que la inequidad en los ingresos, medida a través del coeficiente de desigualdad de Gini, está correlacionada positivamente con las tasas de criminalidad dentro de cada país y entre los países, no sólo para delitos contra la propiedad sino también en el caso de los homicidios. Cfr. FAJNZYLBBER, Pablo *et al.* “Inequality and Violent Crime”. Forthcoming in *The Journal of Law Economics*. Agosto de 2001. En: <http://www.journals.uchicago.edu/cgi-bin/resolve?JLE012208PDF>

<sup>69</sup> NEUMAYER, Eric. “Is Inequality Really a Major Cause of Violent Crime? Evidence from a Cross-National Panel of Robbery and Violent Theft Rates”. *Economics Working Paper Archive at WUSTL*, final version, agosto de 2004. p. 2 Traducción libre. En: <http://econwpa.wustl.edu/eps/le/papers/0312/0312002.pdf>

<sup>70</sup> Cfr. FAJNZYLBBER, Pablo *et al.* (1998) *Op Cit.* p. 8

ciudad colombiana con mayor desigualdad en los ingresos.<sup>71</sup> Por su parte, entre 1994 y 1998, Cali fue la única ciudad grande del país en donde se presentó un incremento del coeficiente de desigualdad de Gini—pasando de 0,51 a 0,54—; de igual forma, tras la crisis de finales de los noventa las personas más pudientes lograron proteger su bienestar socioeconómico, lo cual implicó un nuevo aumento en los niveles de desigualdad, que continúan altos hoy día.<sup>72</sup>

En segundo lugar, algunos factores relacionados con los bajos costos que asumen los adolescentes caleños que deciden participar en la criminalidad urbana son los impresionantes niveles de impunidad en la ciudad; la débil sanción del Estado y la sociedad frente al menor en conflicto con la ley; la amplia disponibilidad de armas de fuego y un ambiente propicio para transferir técnicas y conocimientos criminales, entre otros.

En Santiago de Cali se estima que hay de 3 a 7 condenas por cada 100 homicidios, lo cual implica una situación de impunidad en aproximadamente el 95% de los homicidios que tienen lugar en la ciudad.<sup>73</sup> Esto significa que los adolescentes que deciden participar en la criminalidad urbana enfrentan una baja probabilidad de ser capturados y procesados, lo cual se debe entre otros factores, a la no denuncia de delitos por parte de la ciudadanía y a la insuficiente presencia policial. Según la encuesta de victimización 2003 del Dane la tasa de no denuncia de delitos en general en Cali (84,65%) es superior a la de Bogotá y Medellín, llegando al crítico nivel de 94,3% en el caso del estrato 1 de la ciudad.<sup>74</sup> En cuanto a la presencia policial, en la última reforma administrativa de 2001 y debido a la crisis financiera del municipio, 10 de las 20 inspecciones de Policía de la ciudad

---

<sup>71</sup> El coeficiente de desigualdad de Gini en la ciudad de Cali para 1984-85 era de 0.50, aumentando en 1994-95 a 0.52. Cfr. DÁVILA, Julio D. *Urban Poverty Reduction Experiences in Cali, Colombia: Lessons from the work of local non-profit organizations*. International Institute for Environment and Development. Working Paper 4. Londres, 2001. p. 9-11

<sup>72</sup> Cfr. "Cali, Colombia. Hacia una estrategia de desarrollo de ciudad." *OpCit* p. 47

<sup>73</sup> Cfr. CONCHA-EASTMAN, Alberto *et al.* *OpCit*. p. 236

<sup>74</sup> La principal razón de no denuncia en la ciudad es la percepción que se tiene de que 'las autoridades no hacen nada'. Cfr. "Encuesta de Victimización 2003". DANE, BID. Septiembre de 2004. p. 16-17

fueron cerradas, afectando negativamente la presencia policial en áreas críticas para la seguridad y la convivencia.<sup>75</sup> En este contexto, en 2001 de las 10 comunas que hoy son intervenidas por el componente de Menores Infractores y en Riesgo, sólo 5 tenían inspecciones de Policía.<sup>76</sup> Teniendo en cuenta que las comunas intervenidas se caracterizan por su alto número de habitantes, este déficit de estaciones es crítico para la seguridad; mientras la ciudad tenía en 1999 una estación de policía por cada 14,739 habitantes, una comuna crítica por sus niveles de violencia y criminalidad juveniles como la 13 tenía una por cada 136,913 habitantes<sup>77</sup>—estación que fue cerrada con la reforma de 2001—. En estas condiciones, es posible que los adolescentes que deciden participar en la delincuencia juvenil perciban unas probabilidades muy bajas de ser capturados y sancionados.<sup>78</sup>

Asimismo, debido a la ausencia de un sistema de responsabilidad penal juvenil en Colombia las medidas socioeducativas para los menores en conflicto con la ley no son proporcionales a la gravedad de sus delitos, de tal forma que no se desincentiva actualmente la comisión de delitos graves como el homicidio ni la reincidencia, pues al poco tiempo de ser detenidos los menores de edad se encuentran de regreso en las calles de la ciudad. Este factor se suma a las precarias condiciones de seguridad del Centro de Rehabilitación del Valle del Lili, único centro para la

---

<sup>75</sup>En consecuencia, la Policía caleña no cuenta actualmente ni con los recursos ni con el pie de fuerza necesarios para hacer frente a los niveles de violencia que vive la ciudad; mientras cada año Medellín le aporta a la policía aproximadamente \$40.000 millones, y Bogotá \$52.000, Cali sólo le aporta \$3.500 millones a la institución. Tal es la situación de la Policía en la ciudad que en ocasiones carece de gasolina para movilizar los vehículos, teniendo la comunidad que hacer colectas para ‘financiar’ a la policía y obtener su protección. Se estima igualmente que por lo menos el 15% del parque automotor de la policía se encuentra fuera de servicio por estar desactualizado o averiado, estando muchas de las instalaciones de la policía también gravemente deterioradas. Asimismo, debido a la falta de recursos, la ciudad tuvo que reducir el número de policías auxiliares (bachilleres), pasando de tener 2000 hace cuatro años a tener sólo 600 actualmente. Cfr. “*Alistan medidas de seguridad!*”. El País, Santiago de Cali. Agosto 19 de 2004; “*Cali fortalecerá su justicia*” El País, Santiago de Cali. Agosto 21 de 2004; “*Apagar inseguridad es la mayor urgencia*”. El País, Santiago de Cali. Enero 27 de 2004.

<sup>76</sup>“Cali en Cifras 2002”. Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Santiago de Cali, marzo de 2003.p. 97-99

<sup>77</sup> Cfr. VÉLEZ, Luis Fernando *et al OpCit*.p. 30

<sup>78</sup> Una de las extensiones del enfoque económico del crimen—que se ha denominado como ‘interacciones sistémicas’—sostiene precisamente que en áreas de alta criminalidad, como la ciudad de Cali, los individuos potencialmente delincuentes perciben menores probabilidades de ser capturados y sancionados pues los recursos policiales que se pueden destinar para capturar a cada criminal son menores. Se podría pensar que esta percepción es aún más fuerte para los delincuentes comunes cuando la mayor parte de los recursos policiales debe destinarse para enfrentar al crimen organizado, como en Santiago de Cali. Sobre el rol de las interacciones sociales, ver: FAJNZYLBBER, Pablo *et al.* (1998) *OpCit* p. 5

ubicación institucional de menores en conflicto con la ley en el Departamento del Valle del Cauca, en donde frecuentemente se presentan fugas de adolescentes institucionalizados.<sup>79</sup> Tras un motín de los jóvenes internos en abril del año pasado este centro fue parcialmente destruido, a partir de ese momento, y teniendo en cuenta que aún no ha sido reparado, su capacidad para atender menores se redujo de 400 a 120 cupos, de tal manera que actualmente ante la ausencia de espacio para ubicarlos los jueces de menores se ven obligados a poner en libertad a menores detenidos por delitos de gravedad.<sup>80</sup> En consecuencia, los adolescentes de la ciudad no parecen tener miedo de la sanción judicial por cometer delitos graves ni reincidir, pues son conscientes del bajo costo, en relación a la magnitud del castigo, que les podrían representar estas acciones.<sup>81</sup>

La sanción social frente al menor en conflicto con la ley es igualmente débil y muchas veces inexistente. Producto de la presencia del Cartel de Cali en la ciudad y de las oportunidades de rápido enriquecimiento ilícito que generó el narcotráfico, se fue desarrollando en algunos sectores de la población de Cali lo que se ha denominado como “cultural del dinero fácil”, que valora la consecución de recursos y la movilidad social por encima de la legalidad y moralidad de los medios utilizados. En este sentido, se podría pensar que al aceptarse y legitimarse entre ciertos sectores de la ciudad la forma de vida y las prácticas del narcotráfico, incluyendo la violencia, se afectó negativamente el ‘umbral moral’ de la sociedad caleña. De esta manera, para algunos adolescentes y jóvenes de las áreas marginadas de la ciudad, los narcotraficantes y las prácticas delictivas se presentan como un modelo a seguir y una oferta legítima para salir de la pobreza, accediendo a recursos, estatus y

---

<sup>79</sup> Cfr. “Cali, Colombia. Hacia una estrategia de desarrollo de ciudad.” *OpCit* p. 74

<sup>80</sup> Cfr. “De menores infractores a peligrosos delinquentes”. *El País*, Santiago de Cali. Julio 4 de 2004. En: <http://elpais-cali.terra.com.co/historico/jul042004/JUD/C604N1.html>

<sup>81</sup> Precisamente, de los menores de edad capturados por homicidio en el primer semestre de 2004, el 59% tenía orden judicial, lo que significa que a temprana edad ya tienen un expediente en curso ante la justicia por homicidio. De igual manera, la mitad de los menores de edad asesinados en 2004 ya habían estado reclusos en el Valle del Lili, lo cual puede ser un indicador de que continuaron delinquir al salir de la institución. Cfr. *Las capturas en Cali 1er semestre de 2004*. Observatorio Social, Secretaría de Gobierno. Alcaldía de Santiago de Cali. Documento de Trabajo. 2004. p. 4

movilidad social.<sup>82</sup> Asimismo, y como resultado de los altos niveles de criminalidad de la ciudad, la población caleña—y en especial los jóvenes residentes en las áreas marginadas socioeconómicamente—se ha familiarizado con algunas prácticas delictivas llegando a considerarlas como ‘normales’. En consecuencia, el comportamiento delictivo de los adolescentes muchas veces no es sancionado socialmente sino que por el contrario es aceptado o inclusive premiado.<sup>83</sup>

Finalmente, el fácil acceso a armas de fuego en la ciudad<sup>84</sup>, la facilidad con que se transfieren conocimientos y ‘técnicas criminales’ y la disponibilidad de oportunidades para cometer delitos—debido a un ambiente urbano propicio para la delincuencia, con altos niveles de criminalidad y proliferación de pandillas juveniles—son factores que reducen los costos de los adolescentes que deciden involucrarse en la delincuencia juvenil.<sup>85</sup>

## 7. LA RESPUESTA DEL ESTADO FRENTE A LA DELINCUENCIA JUVENIL EN CALI EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE APOYO A LA CONVIVENCIA Y LA SEGURIDAD CIUDADANA: ¿SE ESTÁ HACIENDO LO CORRECTO?

En este capítulo se caracterizará la estrategia del Estado frente a la problemática de la delincuencia juvenil en Cali en el marco del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana—componente de Menores Infractores y en Riesgo (2003-2005)—, para identificar las principales ‘brechas’ en los objetivos y gestión de la estrategia, los ‘nodos’ que originan dichas ‘brechas’ y,

<sup>82</sup> Cfr. GONZÁLEZ, Jesús y SÁNCHEZ, Alfayma. *OpCit* p. 21

<sup>83</sup> Así por ejemplo, en las pandillas de Cali “...‘chuzar’ a alguien se observa muy normal, debido a que la víctima se encontraba “mal ubicado” y además por oponer resistencia a ser robado. Sí una “culebra” o “ liebre” (enemigo) se le cruza en el camino hay que deshacerse de ella, aunque esto implique matarlo.” De igual manera, la jerarquía y el respeto en las pandillas de la ciudad dependen de los ‘logros’ de cada miembro, dentro de los cuales se tiene en cuenta el número de homicidios que ha cometido cada pandillero. Cfr. RESTREPO, María. “Percepción, posición y propuestas de la comunidad frente a las acciones delictivas juveniles de Cali”. CIDSE, Univalle, 1991. p.18 y 19

<sup>84</sup> El hecho de que en el 89% de los homicidios en Cali se utilizan armas de fuego es evidencia del fácil acceso a este tipo de armas en la ciudad. Cfr. *Los Homicidios en Santiago de Cali, 1er Semestre Año 2004*. Informe del Observatorio Social, Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad Ciudadana. Santiago de Cali, 2004. p. 26

<sup>85</sup> Así por ejemplo, en los barrios más afectados por la presencia de pandillas juveniles, en donde éstas pelean y roban abiertamente, los niños y adolescentes de la comunidad tienen fácil acceso a los conocimientos necesarios para delinquir y no ser capturados. Cfr. RESTREPO, María. *OpCit*. p. 29

posteriormente, algunos 'senderos estratégicos' que podrían optimizar el impacto de las intervenciones gubernamentales.

### 7.1 Componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID, 2003-2005

Para hacer frente a los altos niveles de violencia y criminalidad que afectaban a Santiago de Cali a finales de los noventa, la ciudad suscribió en julio de 1998 un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (No. 1087/OC-CO) con el fin de diseñar e implementar un Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana (Programa BID). Según el contrato, la administración municipal aportaría 10 millones de dólares y recibiría cofinanciación del BID por la misma cantidad, lo cual le permitiría a Cali desarrollar y fortalecer intervenciones para la prevención de la violencia y la delincuencia y la promoción de la convivencia ciudadana. En este sentido, el objetivo general del Programa BID en la ciudad es “Contribuir a la disminución de los niveles de violencia e inseguridad en el municipio de Santiago de Cali, mediante el fortalecimiento de acciones orientadas a prevenir, contrarrestar y controlar factores identificados como causantes de hechos delictivos y de violencia”<sup>86</sup>

Dentro de los siete componentes que estructuran el Programa BID<sup>87</sup>, el componente de Menores Infractores y en Riesgo es el que capta la mayor cantidad de recursos—23% del total—, lo cual refleja la gravedad de la problemática de los adolescentes involucrados en la criminalidad urbana. En términos generales, este componente, que empezó a implementarse en 2003, busca disminuir los niveles de violencia y delincuencia juveniles en Santiago de Cali, interviniendo a adolescentes en conflicto con la ley (o menores infractores) con el propósito de rehabilitarlos y reinsertarlos, y a menores de edad que por el ambiente social en el que residen se encuentran en riesgo de cometer

---

<sup>86</sup> “Cali Cívica y Pacífica, Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana”. Alcaldía de Santiago de Cali, septiembre de 1999. p. 5

<sup>87</sup> Los componentes del programa son: Observatorio del Delito, Acceso a la Justicia, Policía Metropolitana, Educación y Medios de Comunicación, Menores Infractores y en Riesgo, Fortalecimiento y Apoyo Institucional y, Administración y Seguimiento Ciudadano.



delitos y actos violentos, de tal manera que se prevengan este tipo de comportamientos. Los proyectos del componente están dirigidos a ampliar la oferta social disponible para la población objetivo—oportunidades de estudio, capacitación, trabajo y crédito—, a ‘resignificar’ los comportamientos violentos de los jóvenes intervenidos y a promover la organización, participación y formación ciudadana de los jóvenes de la ciudad. El componente de Menores Infractores y en Riesgo, como fue delineado en el contrato de préstamo con el BID en 1998, contiene tres proyectos principales—Desaprendizaje de la Violencia, Cali Joven, y Alternativas de Socialización y Trabajo (que se divide en Capacitación Técnica y Empresarial, y Fondo de Apoyo a Iniciativas Productivas Juveniles)—a los cuales fue añadido en 2004 un cuarto proyecto para la creación de un Centro de Atención y Observación de Menores Infractores (ver Tabla 3).

Tabla 3. Objetivos del Componente de Menores Infractores y en Riesgo

Objetivos	Componente de Menores Infractores y en Riesgo
Objetivo 1	Desaprendizaje: Construir e implementar una estrategia pedagógica para el desaprendizaje de la violencia, a fin de revertir comportamientos violentos en jóvenes de alto riesgo social y en procesos de reeducación
Objetivo 2	Capacitación Técnica y Empresarial: Realizar un programa de capacitación empresarial y técnica orientado al fortalecimiento de iniciativas de generación de empleo e ingreso independiente de los jóvenes en contextos de alto riesgo
Objetivo 3	Fondo de Apoyo a Iniciativas Productivas Juveniles: Creación de un fondo para fomentar, apoyar y fortalecer iniciativas productivas, de servicios o comercialización, dirigidas a mejorar los ingresos de mujeres y hombres jóvenes
Objetivo 4	Cali Joven: Fortalecer la capacidad de participación, expresión, autogestión y comunicación de los y las jóvenes, orientada a la construcción de la convivencia y el desarrollo social, mediante un proceso de concertación con las instituciones del Estado y la sociedad civil encaminado a mejorar la calidad de vida de los jóvenes
Objetivo 5	Centro de Atención y Observación de Menores Infractores: Construir un Centro de Atención y Observación para los menores infractores de Santiago de Cali, con capacidad para la atención de sesenta jóvenes

### 7.1.1 Desaprendizaje de la Violencia

En primer lugar, el proyecto Desaprendizaje de la Violencia, cuya entidad ejecutora municipal es la Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, tiene como objeto “Construir e implementar una

estrategia pedagógica para el desaprendizaje de la violencia, a fin de revertir comportamientos violentos en jóvenes de alto riesgo social<sup>88</sup> y en procesos de reeducación”.<sup>89</sup> Este proyecto, que parte del supuesto de que los comportamientos delictivos y violentos de los jóvenes son aprendidos desde temprana edad y que, por lo tanto, el aprendizaje de la no-violencia y el desaprendizaje de la violencia también son posibles, ha sido implementado en los Distritos de Paz de Aguablanca y de Ladera. En Aguablanca, el proyecto comenzó a implementarse por la Unión Temporal Corporación Juan Bosco-Fundación para la Orientación Familiar (FUNOF) en abril de 2003, bajo el nombre de ‘Travesía, Jóvenes Construyendo Camino’, y debe culminar en abril de 2005.<sup>90</sup> El objetivo de este proyecto en Aguablanca es “Diseñar e implementar una estrategia pedagógica para la *resignificación de opciones de vida*, con jóvenes en contextos comunitarios y en procesos de libertad asistida (...) orientada a generar alianzas estratégicas sostenibles entre el sector público, privado y comunitario, que adelante acciones concertadas hacia la promoción de la convivencia, la seguridad y la paz”.<sup>91</sup> La población objetivo son 400 jóvenes entre los 13 y 17 años de edad en libertad asistida o en contextos de alto riesgo de los barrios Charco Azul (comuna 13), el Retiro y Mojica (comuna 14), que hayan incurrido en prácticas violentas a nivel interpersonal, que tengan disponibilidad de tiempo y que voluntariamente decidan participar en el proyecto.<sup>92</sup> Además de los jóvenes, se pretende intervenir a 90 referentes familiares y 30 referentes comunitarios, de tal forma que esta población también modifique desde el discurso, percepciones, creencias y prácticas que validan la violencia.<sup>93</sup>

Para este fin, el proyecto ha sido estructurado en cinco componentes fundamentales: diseño del

---

<sup>88</sup> El proyecto considera como contextos del alto riesgo a los contextos barriales que no favorecen el acceso a los derechos sociales, políticos, económicos y culturales.

<sup>89</sup> “Términos de referencia Desaprendizaje de la Violencia.”. Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, Municipio de Santiago de Cali. 2002. p. 3

<sup>90</sup> Originalmente el proyecto Desaprendizaje de la Violencia en el Distrito de Paz y Convivencia No. 3 debería haber finalizado en mayo de 2004, no obstante fue prorrogado hasta abril de 2005.

<sup>91</sup> “Proyecto Desaprendizaje de la Violencia: Travesía, Jóvenes Construyendo Camino”. Resumen Ejecutivo del Modelo. UT Juan Bosco-FUNOF. 2003. p. 1

<sup>92</sup> El proyecto no interviene directamente a grupos de delincuencia organizada, a pandillas juveniles o a jóvenes que hayan cometido homicidio. “Informe de Avance, Proyecto Desaprendizaje de la Violencia Aguablanca”. UT Juan Bosco-FUNOF. Agosto 31 de 2003. p. 4

<sup>93</sup> Se espera igualmente generar en la población de los sectores intervenidos una percepción positiva de los jóvenes como actores sociales, abriéndoles espacios de participación en las organizaciones comunitarias del Distrito. Cfr. “Marco Lógico Proyecto Desaprendizaje de la Violencia-Cali”. UT Juan Bosco-FUNOF. 2003. p. 1

modelo pedagógico, implementación del modelo, validación del modelo, estrategia de comunicaciones y gestión interinstitucional—para vincular a los jóvenes a entidades que oferten servicios de su interés en el Distrito de Aguablanca—.

En el Distrito de Ladera, por su parte, el proyecto Desaprendizaje de la Violencia, a cargo de la Corporación Caminos, comenzó a implementarse en abril de 2004 y debe culminar en mayo de 2005. A partir de un objetivo general similar al que se tiene en Aguablanca<sup>94</sup>, el proyecto en Ladera tiene como población objetivo a menores de 12 a 17 años que se encuentran en medida de libertad asistida<sup>95</sup>, a sus familias, y a los habitantes de las comunas 1, 18 y 20 que deseen participar en la iniciativa. Para lograr su objetivo el proyecto se ha estructurado en tres componentes: 1) ‘libertad asistida’, que tiene como objetivo desarrollar procesos de autorreflexión y formación con menores en conflicto con la ley y sus familias hacia la construcción de proyectos de vida; 2) ‘Prevención primaria’, a través de la conformación de una ‘minoría activa’<sup>96</sup> en cada comuna con el fin de generar procesos de reflexión y acción a nivel comunitario; e 3) ‘Iniciativas juveniles’, en donde se pretende desarrollar y fortalecer propuestas de los jóvenes que respondan a las problemáticas identificadas por las ‘minorías activas’ (ocupación del tiempo libre, generación de ingresos, educación, etc.).<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> El objetivo general de la intervención en el Distrito de Ladera es “Construir, desarrollar y validar una propuesta pedagógica en convivencia pacífica que permita la resignificación de las opciones de vida de la población juvenil de alto riesgo que acceda al programa y garantice en una perspectiva de protección integral de los derechos, su incorporación a la vida social y comunitaria en el distrito de paz y convivencia de la Ladera (comunas 1, 18 y 29) desde la perspectiva de las comunidades locales”. Cfr. “Propuesta de Consultoría para la Construcción de una Estrategia de Convivencia Pacífica en las Comunas 1, 18 y 20 de la Ciudad de Cali. Marco Lógico del Proyecto”. Corporación Caminos, Santiago de Cali, Noviembre de 2003. p. 20

<sup>95</sup> Para los menores en libertad asistida y sus familias la asistencia al programa es obligatoria durante el tiempo impuesto por los Jueces de Menores.

<sup>96</sup> Las ‘minorías activas’ son definidas en el proyecto como grupos de personas de la comunidad, generalmente líderes formales e informales, que deciden actuar para cambiar una situación definida como problemática. Cfr. *Ibíd. OpCit.* p. 14

<sup>97</sup> Cfr. “Comuna Vida: Desaprendizaje de la Violencia, Distrito de Paz No. 1, Comunas 1, 18 y 20”. Presentación en Power Point preparada por la Corporación Caminos. 2005.

### 7.1.2 Alternativas de Socialización y Trabajo

En segundo lugar, el proyecto Jóvenes Emprendedores-Alternativas de Socialización y Trabajo, cuya entidad ejecutora municipal es la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social tiene como objetivo la "...disminución de los niveles de violencia y delincuencia juveniles, a partir de procesos de formación y organización, que permitan la articulación de los jóvenes infractores y en riesgo al desarrollo político, cultural, social y económico de la ciudad"<sup>98</sup>. Esta iniciativa se compone de dos subproyectos: Capacitación Técnica y Empresarial, y Fondo de Apoyo a Iniciativas Productivas Juveniles (Fondo de Crédito). El subproyecto de Capacitación Técnica y Empresarial, a cargo de la Unión Temporal CARCEND<sup>99</sup>, que comenzó a implementarse en abril de 2003 y debe culminar en 2005<sup>100</sup>, tiene como objetivo general "Realizar un programa de capacitación empresarial y técnica orientado al fortalecimiento de iniciativas de generación de empleo e ingreso independiente de los jóvenes en contextos de alto riesgo en los Distritos de Paz 1, 2, 3."<sup>101</sup> La población objetivo son 1.000 jóvenes entre los 16 y 26 años de edad que hayan cursado mínimo hasta el séptimo grado de secundaria, y que carezcan de oportunidades de educación y empleo. De estos jóvenes se espera que al finalizar el proyecto 450 tengan unidades productivas nuevas.<sup>102</sup> Una vez identificados y vinculados los jóvenes, las actividades del subproyecto de Capacitación Técnica y Empresarial se estructuran en cuatro fases<sup>103</sup>: 1) Capacitación Psicosocial en principios solidarios, sensibilización al cambio y espíritu empresarial; 2) Capacitación Técnica y pasantías en diversos oficios como sistemas, diseño gráfico, preescolar, recreación, contabilidad, mercadeo y ventas, y secretariado ejecutivo, entre otros; 3) Capacitación Empresarial para la creación de iniciativas productivas

<sup>98</sup> "Proyecto Alternativas de Socialización y Trabajo". Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. Santiago de Cali, abril de 2000. p. 7

<sup>99</sup> UT entre la Fundación Carvajal, CECAN y la Escuela Nacional del Deporte.

<sup>100</sup> Originalmente debería haber finalizado en mayo de 2004, no obstante fue prorrogado hasta abril de 2005.

<sup>101</sup> También se busca acompañar la elaboración de proyectos que faciliten la obtención de recursos de crédito de fomento en el banco de la juventud (fondo de crédito). "Propuesta para el Proyecto Juventud Emprendedora-Capacitación Técnica y Empresarial-UDE-CT-001-2002". UT CARCEND, Santiago de Cali, Octubre de 2002. p. 3

<sup>102</sup> Se espera asimismo que 100 de los 1000 jóvenes intervenidos sean parte de la población desplazada residente en los Distritos de Paz.

<sup>103</sup> Cfr. Ibíd. p. 5-51

(herramientas en asociatividad, contratación, análisis financiero, estudios de costos y mercados, etc.) y; 4) Puesta en Marcha del Negocio y Acompañamiento—en la obtención del crédito en el Banco de la Juventud, en la legalización de la empresa, en la compra de activos, etc.—.

Por su parte, el subproyecto Fondo de Apoyo a Iniciativas Productivas Juveniles a cargo de la Unión Temporal CETEC-SERFINDES<sup>104</sup>, tiene como objetivo la creación, en cada uno de los Distritos de Paz y Convivencia, de “...un fondo para fomentar, apoyar y fortalecer iniciativas productivas, de servicios o comercialización, dirigidas a mejorar los ingresos de mujeres y hombres jóvenes, sustentado en organizaciones juveniles autónomas”<sup>105</sup>. En este sentido, este proyecto, que pretende hacer posible el acceso al mercado financiero y mejorar la calidad de vida de los jóvenes en situación de riesgo, tiene como población objetivo a jóvenes de bajos recursos, entre 18 y 25 años de edad, que residan en alguna de las comunas que forman los 3 Distritos de Paz.<sup>106</sup> La primera fase del proyecto, a partir de estas organizaciones, consiste precisamente en la construcción y constitución de asociaciones de base juveniles—cuya finalidad es dar apoyo crediticio a las iniciativas empresariales de sus miembros—que se aglutinan en una única asociación o corporación de ‘segundo grado’<sup>107</sup>. Esta corporación deberá constituir un Fondo de Crédito<sup>108</sup>, que les aprobará la transferencia de recursos a las asociaciones de base según los proyectos que presenten, y coordinará procesos de capacitación y asistencia técnica. La segunda fase consiste en el estudio y análisis de las demandas de productos y servicios financieros en las comunas intervenidas, para lo

---

<sup>104</sup> Corporación para Estudios Interdisciplinarios y Asesoría Técnica-CETEC e Inversiones y Servicios para el Desarrollo-SERFINDES S.A. Esta Unión Temporal funciona para los Distritos de Centro y Ladera; para el caso de Aguablanca, CETEC es el único contratista.

<sup>105</sup> “Propuesta Técnica Proyecto Juventud Emprendedora-Fondo de Fomento de las Iniciativas Juveniles del Centro, Comunas 8,10, 11 y 12”. UT CETEC – SERFINDES, Santiago de Cali, 2003. p. 2

<sup>106</sup> Los beneficiarios deben saber leer y escribir, ser subempleados, cesantes o estar buscando empleo por primera vez, y deben hacer parte de organizaciones juveniles.

<sup>107</sup> Esta asociación está conformada por las asociaciones de base, por representantes de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social y por otras entidades que colaboren con el proyecto. Su función consiste en apoyar la formulación de los proyectos, aprobarlos, hacerles seguimiento, evaluarlos y respaldar la capacitación y formación del capital humano necesario para la sostenibilidad de los mismos.

<sup>108</sup> Los recursos del fondo provendrán de donaciones, del BID, de préstamos, de créditos con el sector formal y de otras actividades de las asociaciones de base.

cual se constituirá un Banco de Proyectos por cada asociación de base, responsable de elegir las iniciativas susceptibles de ser apoyadas. La tercera y última fase consiste en la operatividad del Fondo de Crédito o Banco de la Juventud y en el seguimiento de su administración.<sup>109</sup>

### 7.1.3 Cali Joven

En tercer lugar, el proyecto Cali Joven, cuya entidad ejecutora municipal es también la Secretaría de Desarrollo Territorial y Bienestar Social, tiene como objetivo “Fortalecer la capacidad de participación, expresión, autogestión y comunicación de los y las jóvenes, orientada a la construcción de la convivencia y el desarrollo social, mediante un proceso de concertación con las instituciones del Estado y la sociedad civil encaminado a mejorar la calidad de vida de los jóvenes, que les permita el acceso a bienes y servicios básicos para el bienestar social”<sup>110</sup>. Este proyecto, implementado desde enero de 2003 por la Unión Temporal Sociedad de Mejoras Públicas-Ciudad Abierta bajo el nombre de ‘Programa de Ciudadanía Juvenil Huella Urbana’, debe culminar en septiembre de 2005. Su población objetivo son los grupos, asociaciones y organizaciones juveniles, así como los jóvenes entre 14 y 26 años de edad, y las instituciones públicas y privadas que trabajen a favor de la juventud en el Distrito de Paz del Centro (comunas 8, 10, 11 y 12). Para lograr su objetivo el proyecto Cali Joven abarca tres estrategias<sup>111</sup>: Una de fortalecimiento de la participación y organización juveniles—en donde se propician espacios de expresión y reflexión de los jóvenes—, una de construcción de ‘desarrollo territorial juvenil’—orientada a facilitar la concertación, formulación y ejecución de planes de desarrollo juveniles—y, finalmente, una para el fortalecimiento de la gestión pública—concertando entre organizaciones juveniles, Estado y sociedad civil, para articular e

---

<sup>109</sup> “Propuesta Técnica Juventud Emprendedora ‘Fondo de Crédito Comunas 13,14 y 15’”. CETEC, Santiago de Cali, 2002. p. 18-28

<sup>110</sup> La finalidad de este proyecto es aportar a la operativización de la Política Pública Municipal de Juventud. Cfr. “Marco Lógico Cali Joven”. UT Sociedad de Mejoras Públicas-Ciudad Abierta. Santiago de Cali, septiembre de 2002. p. 1

<sup>111</sup> “Proyecto Cali Joven” UT Sociedad de Mejoras Públicas-Ciudad Abierta. Santiago de Cali, septiembre 30 de 2002. p. 19

impulsar la dinámica juvenil en la ciudad—. Estas estrategias se implementarán en cuatro fases: reconocimiento, formación, diseño concertado y ejecución de iniciativas, y evaluación.

#### 7.1.4 Centro de Atención y Observación de Menores Infractores

Finalmente, en 2004—frente a los insuficientes recursos disponibles para atender a los menores en conflicto con la ley, la falta de coordinación interinstitucional, la ausencia de mecanismos de recolección de información sobre menores infractores y la atención fragmentada que éstos reciben— se incorporó al componente de Menores Infractores y en Riesgo un proyecto cuyo objetivo es la Construcción del Centro de Atención y Observación para los menores infractores de Santiago de Cali, que tendrá capacidad para la atención de sesenta jóvenes.<sup>112</sup> En este centro, que deberá estar en funcionamiento en 2005 bajo la administración de los religiosos Terciarios Capuchinos<sup>113</sup>, se recibirá y atenderá a todos los menores de edad de la ciudad que participen en hechos violentos y que sean calificados como menores infractores mientras las autoridades competentes les definen su situación jurídica.<sup>114</sup>

#### 7.2 Análisis de brechas en la formulación del componente de Menores Infractores y en Riesgo

A partir del cruce de los objetivos de los proyectos del componente de Menores Infractores y en Riesgo con los factores determinantes de la delincuencia juvenil identificados en el capítulo 6, en esta sección se analizarán, desde la lógica del enfoque económico del crimen, las principales brechas en la formulación de la respuesta del Estado frente a la delincuencia juvenil en Cali en el marco del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Para este fin, se construyó

---

<sup>112</sup>La construcción del Centro está a cargo de un comité interinstitucional conformado por la Gobernación del Valle del Cauca, el ICBF y la Alcaldía Municipal de Santiago de Cali. “Términos de Referencia Centro de Atención y Observación de Menores Infractores”. Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, Municipio de Santiago de Cali, 2004. p. 3

<sup>113</sup> La Congregación de religiosos Terciarios Capuchinos maneja actualmente el Centro de Formación Juvenil y Rehabilitación del Valle del Lili.

<sup>114</sup>Al llegar al centro se elaborará un pre-diagnóstico de la situación socio-familiar y la personalidad de cada menor con el objeto de que se le brinde una alternativa de reeducación adecuada a sus necesidades. Cfr. “Proyecto de Atención al Joven en Situación Irregular, Centro Especializado de Recepción”. Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos, Santiago de Cali, febrero 19 de 2004. p. 5

una matriz de impacto cruzado en donde se examina de manera tentativa la influencia que tiene cada objetivo del componente de Menores Infractores y en riesgo sobre los factores determinantes de la delincuencia juvenil (ver Tabla 4). Los valores de influencia de la matriz se asignaron con base en la información obtenida en las entrevistas realizadas—en donde una de las preguntas fue sobre la relación entre los proyectos y los factores determinantes de la delincuencia juvenil—y en la revisión de los documentos relevantes de cada proyecto—marco de referencia, justificación de la intervención, árbol de objetivos, etc.—.

Tabla 4. Matriz de Impactos Cruzados

Problemas Nodos	Problema 1 (Bajos ingresos)	Problema 2 (Difícil acceso a oportunidades legales)	Problema 3 (Débil sanción social)	Problema 4 (Débil sanción estatal)	Problema 5 (Impunidad)	Problema 6 (Ambiente propicio para el crimen)	Motricidad total	Motricidad absoluta (%)
Objetivo 1 (Desaprendizaje)	0	2	3	0	0	0	5	19%
Objetivo 2 (Capacitación Técnica y Empresarial)	3	3	1	0	0	0	7	27%
Objetivo 3 (Fondo de Crédito)	3	3	1	0	0	0	7	27%
Objetivo 4 (Cali Joven)	0	1	1	0	0	0	2	8%
Objetivo 5 (Centro de Atención y Observación de Menores Infractores)	0	0	0	3	2	0	5	19%
Dependencia total	6	9	6	3	2	0	26	
Dependencia absoluta (%)	23%	35%	23%	11%	8%	0%		100%

Según los resultados de esta matriz, el proyecto Desaprendizaje de la Violencia tendría una alta influencia sobre el factor 'débil sanción social frente al menor infractor', en tanto al generar una reflexión crítica y un cambio de actitud (o resignificación) a nivel individual, familiar y comunitario en relación a las representaciones sociales, las prácticas y los discursos vigentes que validan la violencia, se podría esperar que se produjera un aumento en el umbral moral de los jóvenes intervenidos, de sus familias y de sus comunidades. Tal aumento significaría, por ejemplo, que determinadas prácticas violentas y delincuenciales dejaran de ser consideradas como legítimas o normales por los jóvenes y sus comunidades, incidiendo por lo tanto en un mayor control y



sanciones sociales frente a los menores en conflicto con la ley. Este proyecto, de igual manera, tendría una mediana influencia sobre las dificultades de los jóvenes para acceder a oportunidades socioeconómicas legales en tanto que el proyecto considera necesario, para que la resignificación tenga éxito, que el joven intervenido "...aprecie diferentes opciones de vida y logre acceder a programas que le permitan fortalecer su proyecto de vida".<sup>115</sup> En este sentido, el proyecto pretende establecer alianzas estratégicas con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales—y con los otros proyectos del componente—para que los jóvenes beneficiarios tengan acceso a una oferta más amplia de servicios en sus comunidades (capacitación, educación, recreación, créditos, empleo, etc.) y puedan de esta manera consolidar sus nuevos proyectos de vida. Según la matriz de impactos cruzados, el objetivo del proyecto Desaprendizaje de la Violencia tendría un 19% de motricidad, lo cual significa que este proyecto aporta casi una quinta parte del total de influencia que el componente de Menores Infractores y en Riesgo podría tener sobre los factores identificados como determinantes de la delincuencia juvenil.

Dentro del proyecto Alternativas de Socialización y Trabajo, el subproyecto Capacitación Técnica y Empresarial tendría una alta influencia sobre las problemáticas 'bajos ingresos de los adolescentes' y 'dificultades para acceder a oportunidades socioeconómicas legales' en tanto que pretende capacitar a los jóvenes en contextos de alto riesgo—afectando el factor 'bajo nivel educativo'—, para de esta manera apoyar la generación de empleo en esta población—afectando los altos niveles de desempleo juvenil—. Los puestos de trabajo en las nuevas unidades productivas que se creen y otros que les resulten a los jóvenes al estar capacitados en diversos oficios aumentarían los ingresos de la población intervenida—afectando de esta manera el factor 'bajos ingresos'—. Asimismo, este subproyecto podría tener una baja influencia sobre la débil sanción social a los menores en conflicto con la ley, en tanto que la capacitación—especialmente en el área psicosocial—al promover el

---

<sup>115</sup> Cfr. "Consultoría Proyecto Desaprendizaje de la Violencia". UT FUNOF-Juan Bosco, Santiago de Cali. 2002. p. 28

desarrollo de habilidades sociales y empresariales, podría tener un 'efecto cívico' sobre los jóvenes beneficiados, aumentando su umbral moral. Según la matriz de impactos cruzados, este proyecto aportaría un 27% del total de la influencia potencial que el componente de Menores Infractores y en Riesgo podría tener sobre las problemáticas identificadas.

El subproyecto Fondo de Apoyo a Iniciativas Juveniles tendría también una alta influencia sobre las problemáticas 'bajos ingresos de los adolescentes' y 'dificultades para acceder a oportunidades socioeconómicas legales' en tanto facilita créditos para apoyar iniciativas productivas juveniles, generando de esta manera empleo e ingresos para la población beneficiaria. Dado que el proyecto concibe también la capacitación y asistencia técnicas como medios para apoyar las iniciativas productivas de los jóvenes se estaría influyendo de igual forma sobre el factor 'bajo nivel educativo'. Asimismo, se podría suponer que el Fondo de Apoyo a Iniciativas Juveniles puede tener una baja influencia sobre la débil sanción social a los menores infractores; al promover la constitución de organizaciones y asociaciones de base juveniles, construidas como "...espacios de confianza, trabajo en equipo, solidaridad, control social y cooperación"<sup>116</sup>, es posible que se aumente el umbral moral de los jóvenes beneficiados. Precisamente, a partir de su fundamentación teórica en el concepto del capital social, al promover la formación y consolidación de organizaciones y asociaciones juveniles este proyecto espera fortalecer el tejido social, el acatamiento de normas cívicas y el control social en las comunidades intervenidas.<sup>117</sup> Al igual que el subproyecto Capacitación Técnica y Empresarial, el Fondo de Apoyo a Iniciativas Juveniles aportaría un 27% del total de la influencia potencial que el componente de Menores Infractores y en Riesgo puede tener sobre los factores identificados como determinantes de la delincuencia juvenil. En este sentido, el proyecto Alternativas de Socialización y Trabajo en su conjunto, con 54% de motricidad, es el

---

<sup>116</sup> "Propuesta Técnica Juventud Emprendedora 'Fondo de Crédito Comunas 13,14 y 15'". *OpCit* p. 6

<sup>117</sup> Cfr. *Ibíd.* p. 15

proyecto que más aportaría a la solución de la problemática de la delincuencia juvenil en la ciudad de Cali.

El proyecto Cali Joven, por su parte, es el que menos aporta a la solución de los factores identificados como determinantes de la delincuencia juvenil en Cali—representando 8% de la influencia potencial del componente de Menores Infractores y en Riesgo—. <sup>118</sup> Este proyecto sólo tendría una baja influencia sobre las dificultades de los jóvenes para acceder a oportunidades socioeconómicas legales y sobre la débil sanción social a los menores infractores. Al promover la formulación y ejecución de planes de desarrollo juveniles, y al fortalecer la gestión pública de las propuestas de los jóvenes del Distrito Centro, este proyecto pretende facilitarles a los jóvenes de las comunas intervenidas el acceso a bienes y servicios que mejoren su bienestar social. De esta manera, es posible que Cali Joven contribuya de manera indirecta a la superación de algunas dificultades de los jóvenes para acceder a oportunidades socioeconómicas legales—de educación, capacitación, trabajo, recreación, etc. Es posible suponer, asimismo, que a través de la formación en ciudadanía producto de la estrategia de fortalecimiento de la participación y organización juveniles se aumentaría el umbral moral de los jóvenes, aumentando por ende el control y las sanciones sociales entre pares frente a acciones de tipo criminal.

Finalmente, según la matriz de impactos cruzados el proyecto Centro de Atención y Observación de Menores Infractores tendría un 19% de motricidad, con alta influencia sobre la débil sanción del Estado frente al menor infractor y mediana influencia sobre los altos niveles de impunidad en la ciudad. Al ampliar la capacidad de recepción y atención de menores infractores en el Valle del Lili es

---

<sup>118</sup> La débil relación entre el proyecto Cali Joven y los factores identificados como determinantes de la delincuencia juvenil en la ciudad se confirmó en las entrevistas realizadas sobre este proyecto; a la pregunta sobre la relación entre los objetivos y acciones del proyecto Cali Joven y las causas de la delincuencia juvenil los funcionarios respondieron que no hay una relación clara y que más que prevenir la delincuencia juvenil el proyecto Cali Joven busca hacer realidad una política pública municipal de juventud.

de suponer que los jueces ya no se verán obligados a dejar en libertad a menores que cometan delitos graves—como sucede actualmente en muchas ocasiones ante la falta de espacio para ubicarlos mientras se les define su situación jurídica—, lo cual aumentaría la probabilidad de que los adolescentes sean sancionados si deciden participar en actividades delincuenciales, desincentivando por lo tanto este tipo de comportamientos. De igual manera, un aumento en la probabilidad de que los menores infractores sean sancionados repercutiría en menores niveles de impunidad.

Como se puede ver en la matriz de impactos cruzados, las problemáticas relacionadas con los bajos ingresos de los jóvenes y sus familias, las dificultades de los jóvenes para acceder a oportunidades socioeconómicas legales, y la débil sanción social a los menores infractores, tendrían los mayores niveles de dependencia—con porcentajes de 24%, 32% y 24% respectivamente—, lo cual significa que estos tres factores, identificados como determinantes de la delincuencia juvenil, son los mejor abordados por el componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID. En este sentido, como está estructurado actualmente este componente incide en mayor medida sobre los factores relacionados con los altos beneficios que los adolescentes esperan obtener de la delincuencia en relación a los beneficios esperados en la legalidad—los problemas 1 y 2 de la matriz aportarían el 56% del total de la dependencia—; mientras que los factores relacionados con los bajos costos esperados por los adolescentes que deciden participar en actividades delincuenciales—problemas 3, 4, 5 y 6 de la matriz—aportarían el 44%. De estos factores, la débil sanción social frente al menor infractor (problema 3 en la matriz) es la problemática mejor abordada por el componente—aportando 24% del total de dependencia, mientras que la débil sanción del Estado, los altos niveles de impunidad y la existencia de un ambiente urbano propicio para el delito, la

transferencia de técnicas criminales y el acceso a armas de fuego son factores abordados sólo de manera incipiente por el componente de Menores Infractores y en Riesgo.

La problemática de un ambiente propicio para la criminalidad en donde se tiene fácil acceso a técnicas criminales y armas de fuego por la proliferación de pandillas juveniles en la ciudad no es abordada por ninguno de los proyectos del componente de Menores Infractores y en Riesgo—su dependencia es de 0%—, aún cuando la presencia de pandillas en la ciudad y las actividades de éstas están altamente relacionadas con la violencia y delincuencia juveniles en Cali. En este sentido, una primera gran brecha que se identifica en la formulación del componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID es que éste no aporta a la superación de un ambiente propicio a la criminalidad, por la disponibilidad de oportunidades para el delito, el fácil acceso a armas de fuego y la proliferación de pandillas juveniles. Una segunda brecha está relacionada con el hecho de que todas las iniciativas del componente son proyectos de prevención—dirigidos a jóvenes en situación de riesgo—, o de intervención—dirigidos a jóvenes que ya están involucrados en actividades delincuenciales o que han participado en éstas—, mientras que el componente carece actualmente de iniciativas de supresión—que buscan la reducción de la delincuencia a través de actividades policivas y judiciales—. Las iniciativas de supresión, necesarias para la integralidad de cualquier estrategia comprehensiva frente a la criminalidad urbana<sup>119</sup>, podrían afectar factores determinantes de la delincuencia juvenil que actualmente son débilmente abordados por el componente, como la sanción estatal frente al menor infractor y los altos niveles de impunidad en la ciudad. En este sentido, los problemas 4, 5 y 6 pueden ser considerados nodos estratégicos, que deberían por lo tanto ser tenidos en cuenta en mayor medida en el componente de Menores Infractores y en Riesgo

---

<sup>119</sup> Cfr. “Youth Gangs, Programs and Strategies”. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Estados Unidos, 2000. p. 43

para tener una estrategia integral en donde estén balanceadas las iniciativas de prevención, intervención y supresión de la delincuencia juvenil.

Una tercera brecha que se aprecia en la matriz de impactos cruzados está relacionada con el hecho de que el proyecto Cali Joven no afecta de manera directa a ninguno de los factores identificados como determinantes de la delincuencia juvenil.<sup>120</sup> En este sentido, a pesar de las virtudes que puedan tener el fortalecimiento de organizaciones juveniles y la formación ciudadana, se debería replantear la vinculación de Cali Joven al componente de Menores Infractores y en Riesgo, con lo cual se podría dar un uso más eficiente a los recursos disponibles para este componente.

### 7.3 Análisis de brechas en la gestión del componente de Menores Infractores y en Riesgo

En esta sección, con base en las entrevistas realizadas y en la información obtenida en la revisión documental de los proyectos, se enumerarán los principales problemas identificados en la gestión del componente de Menores Infractores y en Riesgo.

En primer lugar, el componente de Menores Infractores y en Riesgo ofrece servicios fragmentados, pues los proyectos no se articulan o se articulan débilmente—problemática que fue identificada por todos los entrevistados—. Esta falta de articulación se evidencia, por ejemplo, en que no todos los proyectos están dirigidos a la misma población objetivo tanto a nivel geográfico (comunidades o barrios intervenidos) como a nivel etéreo (rangos de edad de la población beneficiaria), ni empezaron a ejecutarse al mismo tiempo, lo cual sería el ideal en una estrategia integral y comprehensiva de prevención e intervención de la delincuencia juvenil.<sup>121</sup> En consecuencia, los requisitos para

---

<sup>120</sup> Razón por la cual este proyecto podría considerarse como un nodo estratégico que debe ser replanteado en una estrategia integral de prevención y control de la delincuencia juvenil.

<sup>121</sup> A pesar de que el componente pretende ser una estrategia integral, llama la atención que el impacto y los resultados de sus proyectos no van a ser evaluados por el Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social (Cisalva), contratado por la Alcaldía Municipal para este propósito, de manera

participar en las capacitaciones del proyecto Alternativas de Socialización y Trabajo no necesariamente coinciden con los requisitos para obtener un crédito del Fondo de Crédito, o con los exigidos para ser beneficiario del fortalecimiento organizacional del proyecto Cali Joven. La falta de articulación en los proyectos, tanto en el nivel de las políticas como en el nivel operativo, que afecta negativamente la integralidad de la estrategia estatal, podría deberse, según los funcionarios de las entidades ejecutoras de los proyectos, a un débil acompañamiento de la Alcaldía Municipal<sup>122</sup>. Asimismo, tres de los cinco funcionarios entrevistados perciben como problemática la falta de articulación de los proyectos con otras instituciones y entidades locales que trabajan directa o indirectamente con la misma población objetivo (casas de justicia, de juventud, escuelas, estaciones de policía, juzgados de menores, etc.) y que podría optimizar el impacto de las intervenciones.

En segundo lugar, en algunos proyectos y en el componente como un todo no se construyeron líneas de base—o éstas carecen de rigor metodológico<sup>123</sup>—sobre las que se puedan evaluar los resultados y el impacto de las iniciativas. Asimismo, la carencia de líneas de base sólidas podría haber incidido en una focalización inadecuada de los proyectos, de tal manera que, por ejemplo, al implementar el proyecto Capacitación Técnica y Empresarial se evidenció que ya existía en las áreas a intervenir una ‘sobreoferta institucional’ en capacitación para jóvenes.<sup>124</sup> El objetivo de Cali Joven, por su parte, era fortalecer organizaciones juveniles en el Distrito Centro aunque, según la entrevista

---

conjunta sino por separado, lo cual podría deberse en parte a la falta de articulación entre las diferentes iniciativas. En consecuencia va a ser difícil conocer de manera rigurosa la incidencia del componente como un todo en la disminución de los niveles de violencia y delincuencia juveniles. De igual manera, podría dificultarse una evaluación rigurosa de los proyectos y del componente como un todo por la ausencia de ‘grupos de control’ en el diseño de las intervenciones, a través de los cuales sería posible conocer el impacto de las diferentes iniciativas y validar los modelos que proponen los proyectos.

<sup>122</sup> Según los funcionarios de la Alcaldía Municipal entrevistados, el acompañamiento a los proyectos mejoró con la creación en agosto de 2004 de la Oficina del Comisionado Municipal de Juventud, adscrita a la Secretaría de Gobierno Municipal.

<sup>123</sup> Cfr. “Evaluación de Impactos Tempranos, Presentación del Proyecto y la Consultoría”. Presentación en Power Point elaborada por el Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social-CISALVA y el Centro de Investigación y Observatorio Socioeconómico-CIDSE, 2005.

<sup>124</sup> Si bien es cierto que se presenta una ‘sobreoferta institucional’ en servicios de capacitación, la población juvenil desconfía de estas iniciativas, pues dada la falta de articulación entre proyectos no suelen estar ligadas a oportunidades de microcrédito y/o empleo formal, de tal manera que se “capacita por capacitar” sin generar oportunidades socioeconómicas para los jóvenes. “Proyecto Capacitación Técnica y Empresarial, Informe Financiero Diciembre 2003-Enero 2004”. UT CARCEND, Santiago de Cali, marzo de 2004. p. 3

realizada, en la mayoría de las comunas de este distrito no existían este tipo de organizaciones, de tal forma que fue necesario empezar por crearlas para luego poder fortalecerlas. La ausencia de líneas de base sólidas afecta no sólo la evaluación posterior de los proyectos sino también su implementación efectiva y eficiente. Según un alto funcionario de la Secretaría de Gobierno Municipal la carencia de líneas de base, y la falta de articulación entre los proyectos, podría deberse a que en los primeros cuatro años del crédito BID no se ejecutó ninguna iniciativa del componente de Menores Infractores y en Riesgo, de tal manera que los proyectos que empezaron a ejecutarse en el 2003 no responderían a una planeación estratégica sino a la necesidad de ejecutar algunas iniciativas para no incumplir el contrato con el BID, ser sancionados y poner en riesgo el desembolso de los recursos.

En tercer lugar, todos los proyectos, con excepción del Centro de Atención y Observación de Menores Infractores, se vieron gravemente afectados por la falta de coordinación entre los tiempos de los desembolsos y los tiempos programados en los proyectos, debido a que los procesos y trámites administrativos que implica el cambio de gobierno municipal y que demoran los desembolsos no fueron tenidos en cuenta en el diseño del componente. Así por ejemplo, ante la falta de recursos, el proyecto Desaprendizaje de la Violencia en Aguablanca se suspendió en junio de 2004 y sólo se reinició hasta septiembre del mismo año. En consecuencia, el "...equipo educativo que orientaba el proyecto en pleno renunció, hay fisuras profundas en la relación con las organizaciones comunitarias y con los jóvenes, y se ha profundizado la desconfianza de la comunidad."<sup>125</sup> Los proyectos Cali Joven y Alternativas de Socialización y Trabajo sufrieron interrupciones y posiblemente consecuencias similares ante la falta de recursos producto de las demoras en los desembolsos.

---

<sup>125</sup> Cfr. "Propuesta de Cierre del Proceso, Proyecto Travesía-Desaprendizaje de la Violencia". Documento Interno. UT FUNOF-Juan Bosco. Santiago de Cali, septiembre de 2004. p. 1



En cuarto lugar, tanto el proyecto Desaprendizaje de la Violencia como el Fondo de Apoyo a Iniciativas Productivas Juveniles, que empezaron a ser implementados en el Distrito de Paz de Aguablanca, fueron replicados<sup>126</sup> antes de haber sido evaluados y validados como prácticas exitosas o al menos prometedoras en la prevención e intervención de la violencia juvenil, lo cual podría representar un uso ineficiente de los recursos disponibles.<sup>127</sup> Tal situación, según el funcionario de la Secretaría de Gobierno entrevistado, podría deberse al afán de la Administración Municipal de ejecutar recursos del componente para no incumplir el contrato con el BID.

En quinto lugar, la débil estrategia de comunicación y la ausencia de un sistema de información oportuna fueron problemáticas identificadas no sólo para el componente como un todo sino también para la mayoría de los proyectos, lo cual puede haber repercutido en que no se haya logrado apropiación de las iniciativas del componente por parte de la población. Para ser exitosa y sostenible una estrategia integral de prevención de la delincuencia juvenil debe tener una base fuerte de apoyo comunitario para lo cual es indispensable que la población conozca, participe y se apropie de las iniciativas gubernamentales, lo cual podría incidir asimismo en cambios en la percepción negativa que las comunidades tienen frente a los proyectos estatales.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> El proyecto Desaprendizaje de la Violencia se replicó en el Distrito de Ladera y el Fondo de Crédito en los Distritos de Ladera y Centro.

<sup>127</sup> Llama la atención, asimismo, que ninguno de los proyectos del componente de Menores Infractores y en Riesgo tiene estipulado un seguimiento a mediano o largo plazo de la población beneficiaria (mínimo un año o dos después del cierre del proyecto), lo cual sería ideal para poder conocer el impacto de los proyectos y poder validar los modelos de intervención propuestos en el componente.

<sup>128</sup> En cuatro de las entrevistas realizadas los funcionarios sostuvieron que la población local tiene una imagen negativa de las iniciativas estatales pues están acostumbrados a proyectos de corto plazo en donde los proyectos “vienen, prometen y no cumplen”. Asimismo, todos los funcionarios entrevistados identificaron como un problema en la implementación de los proyectos la visión que de éstos tienen los líderes políticos tradicionales de las comunidades—especialmente de las Juntas de Acción Comunal—que suelen ver las iniciativas del Estado como una oportunidad para obtener beneficios económicos personales.

Finalmente, el tiempo de ejecución de los proyectos, estipulado en trece meses, fue considerado insuficiente para alcanzar los objetivos en los proyectos Desaprendizaje de la Violencia y Cali Joven, razón por la cual ambos proyectos solicitaron prórrogas. Según los funcionarios de las entidades ejecutoras de estas iniciativas, para que las intervenciones tengan el impacto deseado y sean sostenibles, y para que puedan validarse los modelos propuestos, deberían ejecutarse durante un período de tiempo más prolongado—lo cual es consistente con el conocimiento disponible de intervenciones similares que han resultado exitosas en otros contextos y que sugieren tiempos de ejecución entre dos y cinco años<sup>129</sup>—.

## 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES: POSIBLES 'SENDEROS ESTRATÉGICOS' DE SOLUCIÓN DE LAS BRECHAS

En el contexto actual de Santiago de Cali, caracterizado por altos niveles de violencia y delincuencia juveniles, el hecho de que el componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID pretenda constituirse en una estrategia integral y comprehensiva para hacer frente a esta problemática es un paso positivo que debe consolidarse y sostenerse. No obstante, a través de la metodología de la CEPAL para el análisis estratégico de programas sociales se identifican brechas significativas en la formulación y gestión de este componente, cuya superación podría optimizar el impacto de la respuesta estatal frente a la delincuencia juvenil en la ciudad de Cali.

Frente a las brechas identificadas en el componente de Menores Infractores y en Riesgo, y teniendo en cuenta las características de algunas estrategias e iniciativas para la prevención y el control de la delincuencia juvenil que han resultado exitosas o prometedoras en otros contextos, se recomiendan los siguientes 'senderos estratégicos' o propuestas de solución:

---

<sup>129</sup> Para ejemplos de la duración de intervenciones que han probado ser efectivas ver las iniciativas reseñadas en: HOWELL, James (Editor) "Guide for Implementing the Comprehensive Strategy for Serious, Violent and Chronic Juvenile Offenders". Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Estados Unidos, 1995.

En primer lugar, para superar la débil articulación entre los proyectos del componente, y entre éstos y otras entidades que trabajan con adolescentes y jóvenes en las áreas intervenidas, sería positiva la creación de una institución permanente dentro de la administración municipal<sup>130</sup> encargada exclusivamente de liderar, coordinar, promocionar y monitorear la estrategia estatal frente al menor en conflicto con la ley. Asimismo, tal institución tendría como responsabilidad investigar de manera constante la problemática de la delincuencia juvenil, garantizando que las nuevas intervenciones partan de diagnósticos sólidos; evaluar el impacto y los resultados de los proyectos y hacer un seguimiento a la población beneficiaria, garantizando que sólo las intervenciones exitosas o prometedoras sean replicadas; mantener informada a la ciudadanía del desarrollo de la estrategia estatal frente a la delincuencia juvenil y; coordinar los tiempos programados en las intervenciones para que éstos coincidan con los tiempos de los desembolsos y para que sean lo suficientemente prolongados para lograr los objetivos planteados. De igual manera, sería conveniente establecer acuerdos formales de cooperación o memorandos de entendimiento entre las diferentes entidades ejecutoras<sup>131</sup>, lo cual puede favorecer, asimismo, la ‘transversalidad’ de las intervenciones, lo cual significa que los responsables de los proyectos y de otras instituciones que trabajan con jóvenes son conscientes del impacto que sus decisiones pueden tener sobre los demás proyectos y sobre la estrategia como un todo.<sup>132</sup> A nivel operativo, para garantizar la articulación de los proyectos, la integralidad del componente de Menores Infractores y en Riesgo y un mayor impacto de las intervenciones, es recomendable que todos los proyectos estén dirigidos hacia la misma población objetivo tanto a nivel geográfico como étéreo: los niños y adolescentes que por el contexto en el que

---

<sup>130</sup> Esta institución debe ser un espacio de participación e interlocución entre representantes del gobierno municipal, las entidades ejecutoras de los proyectos, otras instituciones u organizaciones interesadas en el tema, y representantes de las comunidades intervenidas.

<sup>131</sup> Sobre la efectividad de estos acuerdos, ver: HOWELL, James C (Editor). Guide for Implementing the Comprehensive Strategy for Serious, Violent and Chronic Juvenile Offenders. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP), US Department of Justice. Mayo de 1995.p. 47

<sup>132</sup> Cfr. PETRELLA, Laura y VANDERSCHUEREN, Franz. “Ciudad y Violencia, Seguridad y Ciudad”. En: BALBO, Marcello (comp.). “La Ciudad Inclusiva”. CEPAL, Santiago de Chile, 2003. p. 221

se encuentran corren el mayor riesgo de participar en actividades delincuenciales, o aquellos que pertenecen a pandillas juveniles, ya han cometido infracciones y deben ser rehabilitados y supervisados para evitar su reincidencia.

En segundo lugar, para hacer frente a un ambiente urbano que se presenta propicio para la criminalidad por la disponibilidad de oportunidades para el delito, el fácil acceso a armas de fuego y la proliferación de pandillas juveniles se recomiendan las siguientes acciones: 1) Llevar a cabo acciones de diseño ambiental que han demostrado ser efectivas en la prevención de la delincuencia juvenil en otros contextos, como por ejemplo mejorar los sistemas de iluminación pública e instalar circuitos cerrados de televisión en sitios críticos—como parques, esquinas, puentes peatonales, etc.—,y limpiar graffitis y otros signos del delito, entre otros.<sup>133</sup> 2) Frente al fácil acceso que tienen los adolescentes a armas de fuego se recomienda regular los sitios y las formas autorizadas para portar armas en la ciudad, aumentando las sanciones para el porte de armas cargadas en vehículos, el porte de armas sin licencia, el porte de armas en horas de la noche, o el porte de armas en sitios públicos, entre otros.<sup>134</sup> Asimismo, son recomendables requisas constantes para buscar y decomisar armas ilegales en zonas críticas para la delincuencia juvenil y la promoción de jornadas voluntarias de entrega y destrucción de armas por parte de los jóvenes.<sup>135</sup> 3) Frente a la proliferación de pandillas juveniles se recomienda que los proyectos de capacitación, empleo, generación de ingresos y desaprendizaje de la violencia sean focalizados hacia los jóvenes pertenecientes a las pandillas o en riesgo de ingresar en éstas—dado que son estos grupos los principales protagonistas de la delincuencia juvenil en la ciudad—. Se podría desarrollar, asimismo, una estrategia de tutoría o

---

<sup>133</sup> Cfr. SHERMAN, Lawrence et al . Preventing Crime: What Works, What doesn't, What's Promising. University of Maryland, Department of Criminology and Criminal Justice, 1997.p. 265-283

<sup>134</sup> Cfr. HOWELL, James C (Editor). *OPCit.* p. 127-131

<sup>135</sup> Es necesario resaltar que iniciativas de prevención de la violencia y delincuencia juveniles basadas en la compra de armas de fuego en poder de los ciudadanos por parte del gobierno han probado ser inefectivas y sumamente costosas, razón por la cual las campañas de entrega de armas que se promocionen no deben proporcionar incentivos económicos. Cfr. "Armed Violence Prevention Program: Support to Community Based Violence Prevention Programs". UN Development Program, 2003. p. 14

padrinazgo con adolescentes en contextos de alto riesgo, y una estrategia de monitoría para jóvenes pandilleros que ya hayan pasado por el sistema judicial, en donde adultos voluntarios que residen en el mismo sector se convierten en modelos de conducta positiva para los jóvenes y supervisan sus comportamientos, aumentando el control social frente a posibles comportamientos delictivos.<sup>136</sup> Se recomienda asimismo desarrollar actividades extracurriculares en las escuelas para ocupar el tiempo de los jóvenes en contextos de riesgo y crear centros de recreación nocturna para adolescentes en zonas críticas. Otras iniciativas como los pactos de paz y treguas entre pandillas, que actualmente se llevan a cabo de manera aislada en algunos barrios de Cali, podrían ser prometedoras si se articulan con las demás iniciativas de la estrategia estatal frente al menor en conflicto con la ley, especialmente con los proyectos de capacitación, empleo y generación de ingresos.<sup>137</sup>

Finalmente, algunas iniciativas de supresión que han demostrado ser exitosas o prometedoras en la disuasión de la delincuencia juvenil y que podrían incorporarse al componente de Menores Infractores y en Riesgo son<sup>138</sup>: 1) Creación de unidades dentro de la policía de menores especializadas en las pandillas juveniles, encargadas de la investigación de estos grupos y la persecución de sus líderes<sup>139</sup>; 2) Incrementos en los patrullajes y en la presencia policial permanente en zonas críticas para la delincuencia juvenil y; 3) Creación de un centro de rehabilitación de alta seguridad exclusivo para los menores de edad más peligrosos y violentos, mientras para los adolescentes en conflicto con la ley por delitos menores aplicarían medidas no privativas de la libertad en contextos comunitarios—como Desaprendizaje de la Violencia, por ejemplo—<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup>Cfr. THORNTON, Timothy (Comp.). *Prácticas Óptimas para la Prevención de la Violencia Juvenil*. Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, Atlanta, 2001.p. 173-200

<sup>137</sup> Sobre la necesidad de que las treguas entre pandillas se articulen con otras iniciativas de generación de oportunidades alternativas para ser exitosas, ver: “Youth Gangs, Programs and Strategies”. *OpCit.* p. 28

<sup>138</sup> Si bien es cierto que actualmente se desarrollan algunas iniciativas de supresión en la ciudad de Cali, como por ejemplo el toque de queda para menores de edad, para garantizar su sostenibilidad, efectividad en el largo plazo y aceptación es necesario que dejen de ser iniciativas aisladas y que hagan parte de la estrategia integral del Estado frente a la delincuencia juvenil, en este caso el componente de Menores Infractores y en Riesgo del Programa BID.

<sup>139</sup> Cfr. *Ibíd.* p. 31

<sup>140</sup> Cfr. “Cali, Colombia. Hacia una estrategia de desarrollo de ciudad.” *OpCit.* p. 90

## BIBLIOGRAFÍA

- “Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana (CO-0213)”. Resumen Ejecutivo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1998.
- “Armed Violence Prevention Program: Support to Community Based Violence Prevention Programs”. UN Development Program, 2003.
- ATEHORTÚA, Adolfo León. “La Violencia Juvenil en Cali: Propuesta para un Diagnóstico”. Pontificia Universidad Javeriana de Cali, Secretaría de Gobierno Municipal. 1992.
- BARCHECHAT, Olivier y SANSFAÇON, Daniel. *Evaluating Crime Prevention: Elements for an Alternative Approach* International.Centre for the Prevention of Crime (ICPC), 2003.
- BECKER, Gary. “Crime and Punishment: An Economic Approach”. *Journal of Political Economy*, Vol. 76, N. 2, March-April 1968.
- BRONKHORST, van Bernice *Guía Didáctica para Municipios: Prevención de la violencia y la delincuencia en América Latina*. Banco Mundial, noviembre de 2003.
- “Cali Cívica y Pacífica, Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana”. Alcaldía de Santiago de Cali, septiembre de 1999.
- “Cali, Colombia. Hacia una estrategia de desarrollo de ciudad.” Banco Mundial, Washington. 2002.
- “Cali en Cifras 2002”. Departamento Administrativo de Planeación Municipal, Santiago de Cali, marzo de 2003.
- CASE, A y KATZ, L. *“The Company You Keep: The Effects of Family and Neighborhood on Disadvantaged Youths”*. National Bureau of Economic Research, 1991.
- CASTRO, Manuel F, y SALAZAR, F. Manuel. “La respuesta a la criminalidad y la violencia en Colombia: Acciones del Estado para promover la seguridad y la convivencia en las ciudades”. Trabajo preparado para la conferencia “Violence in Latin America: Policy Implications from Studies on the Attitudes and Costs of Violence”, Universidad de Harvard, Cambridge-MA, Febrero 19-20, 1998.
- “Comuna Vida: Desaprendizaje de la Violencia, Distrito de Paz No. 1, Comunas 1, 18 y 20”. Presentación en Power Point preparada por la Corporación Caminos. 2005.
- CONCHA-EASTMAN, Alberto et al. “La Epidemiología de los Homicidios en Cali, 1993-1998: Seis años de un modelo poblacional”. En: *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 12, No. 4. 2002.

“Consultoría Proyecto Desaprendizaje de la Violencia”. UT FUNOF-Juan Bosco, Santiago de Cali. 2002.

DÁVILA, Julio D. Urban Poverty Reduction Experiences in Cali, Colombia: Lessons from the work of local non-profit organizations. International Institute for Environment and Development. Working Paper 4. Londres, 2001.

“Diagnóstico sobre la Violencia Homicida en Cali, 1993”. CIDSE, Universidad del Valle. 1994.

“El Homicidio Común en Santiago de Cali. Perfil del año 2004”. En: Informe Anual de Delitos de Mayor Impacto Social, Santiago de Cali. Observatorio Social, Secretaría de Gobierno Municipal. Enero de 2005.

El Homicidio: Uno de los delitos de mayor impacto en Cali. Informe 2003. Secretaría de Gobierno Municipal, Observatorio Social.

“Encuesta de Victimización 2003”. DANE, BID. Septiembre de 2004.

Encuesta Nacional de Demografía y Salud del año 2000 (ENDS 2000). PROFAMILIA, 2000. En: <http://www.encolombia.com/salud/saludsex-capitulo2-g.htm>

“Evaluación de Impactos Tempranos, Presentación del Proyecto y la Consultoría”. Presentación en Power Point elaborada por el Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social-CISALVA y el Centro de Investigación y Observatorio Socioeconómico-CIDSE, 2005.

FAJNZYLBER, Pablo., LEDERMAN, Daniel, y LOAYZA, Norman. *“Crimen y Violencia en América Latina”*. Banco Mundial, Alfaomega. 2001.

FAJNZYLBER, Pablo et al. “Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. An Empirical Assessment”. Banco Mundial, 1998.

FAJNZYLBER, Pablo et al. “Inequality and Violent Crime”. Forthcoming in The Journal of Law Economics. Agosto de 2001. En: <http://www.journals.uchicago.edu/cgi-bin/resolve?JLE012208PDF>

FREEMAN, Robert. *“Crime and the Employment of disadvantaged youths”*. Working Paper, National Bureau for Economic Research, 1991.

“Gestión de Programas Sociales en América Latina.” *“Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales”*. Serie Políticas Sociales No. 25, Volumen I. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1998.

GLAESER, Edward. “An Overview of Crime and Punishment”. Harvard University and NBER. March 10, 1999.

GONZÁLEZ, Jesús y SÁNCHEZ, Alfayma (Coordinadores). “Diagnóstico de la Situación de los Jóvenes en la Ciudad de Santiago de Cali”. Mesa de Concertación para el Diseño de la Política de Juventud”. Documento en revisión. Santiago de Cali, 1999.

- GROGGER, Jeff. *"Market Wages and Youth Crime"*. National Bureau for Economic Research, Working Paper 5983. 1997.
- GUERRERO, Rodrigo. "Programa Desarrollo, Seguridad y Paz: DESEPAZ de la ciudad de Cali". Programas Municipales para la Atención y Prevención de Violencia. BID, Prefectura do Rio de Janeiro. Julio de 1999.
- GUZMÁN, Álvaro and DOMINGUEZ, Martha. Diagnóstico de los homicidios en Cali durante 1996. Universidad del Valle, Centro de Investigación y Documentación Socioeconómica (CIDSE). Santiago de Cali, 1997.
- HOWELL, James C (Editor). *Guide for Implementing the Comprehensive Strategy for Serious, Violent and Chronic Juvenile Offenders*. Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention (OJJDP), US Department of Justice. Mayo de 1995.
- "Informe de Avance, Proyecto Desaprendizaje de la Violencia Aguablanca". UT Juan Bosco-FUNOF. Agosto 31 de 2003.
- La Asignación del Tiempo de los Jóvenes en los Grandes Centros Urbanos*. Boletín No. 3. Observatorio de Coyuntura Socioeconómica. Universidad Nacional. 1999.
- Las capturas en Cali 1er semestre de 2004. Observatorio Social, Secretaría de Gobierno. Alcaldía de Santiago de Cali. Documento de Trabajo. 2004.
- LEVITT, Steven. *"Juvenile Crime and Punishment"*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 6191, 1997.
- "Línea de base de contexto, componente jóvenes". Documento interno de trabajo. Instituto de Investigación y Desarrollo en Prevención de Violencia y Promoción de la Convivencia Social-CISALVA, Universidad del Valle, 2004.
- LOCHNER, Lance. *"Education, Work and Crime: A Human Capital Approach"*. National Bureau for Economic Research, Working Paper 10478, 2004.
- "Los Homicidios en Santiago de Cali, 1er Semestre Año 2004". Informe del Observatorio Social, Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad Ciudadana.
- "Marco Lógico Cali Joven". UT Sociedad de Mejoras Públicas-Ciudad Abierta. Santiago de Cali, septiembre de 2002.
- "Marco Lógico Proyecto Desaprendizaje de la Violencia-Cali". UT Juan Bosco-FUNOF. 2003.
- "Metodología para el análisis de la gestión de programas sociales". Serie Políticas Sociales No. 25, Volumen II. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1998.
- MOCAN, Naci y REES, Daniel. *"Economic Conditions, Deterrence and Juvenile Crime: Evidence from Micro Data"*. National Bureau of Economic Research, Working Paper 7405, 1999.



NEUMAYER, Eric. "Is Inequality Really a Major Cause of Violent Crime? Evidence from a Cross-National Panel of Robbery and Violent Theft Rates". Economics Working Paper Archive at WUSTL, final version, agosto de 2004.

Observatorio Ambiental Urbano de Santiago de Cali. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En: <http://web.minambiente.gov.co/oau/nivel3.php?indicador=PIB&observ=5#grafica>

PEÑALOZA, Enrique (Coordinador) "*Ajuste de Política: Análisis de brechas y construcción de senderos estratégicos*". Informe Final, Documento Técnico AGDT 1091-03. Centro de Proyectos para el Desarrollo. Diciembre de 2003.

PEÑALOZA, Enrique (Coordinador). *Categoría de Inversión Jóvenes en Riesgo y Resocialización. Resultado Final de la Evaluación*. Evaluación de Productos, efectos e impactos tempranos surgidos de la ejecución del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana. Documento Técnico AGDT/ 1096 - 03 .Centro de Proyectos para el Desarrollo. 2003.

"Perfil de homicidios en menores de edad". Informe Temático No. 1. Observatorio Social, Secretaría de Gobierno. Santiago de Cali, 2004.

PETRELLA, Laura y VANDERSCHUEREN, Franz. "Ciudad y Violencia, Seguridad y Ciudad". En: BALBO, Marcello (comp.). "La Ciudad Inclusiva". CEPAL, Santiago de Chile, 2003.

"Programa Parces". Balance presentado por la Corporación Juan Bosco. Santiago de Cali, 2000  
 "Propuesta de Cierre del Proceso, Proyecto Travesía-Desaprendizaje de la Violencia". Documento Interno. UT FUNOF-Juan Bosco. Santiago de Cali, septiembre de 2004.

"Propuesta de Consultoría para la Construcción de una Estrategia de Convivencia Pacífica en las Comunas 1, 18 y 20 de la ciudad de Cali". Corporación Caminos, Santiago de Cali, 2003.

"Propuesta para el Proyecto Juventud Emprendedora-Capacitación Técnica y Empresarial-UDE-CT-001-2002". UT CARCEND, Santiago de Cali, Octubre de 2002.

"Propuesta Técnica Juventud Emprendedora 'Fondo de Crédito Comunas 13,14 y 15'". CETEC, Santiago de Cali, 2002.

"Propuesta Técnica Proyecto Juventud Emprendedora-Fondo de Fomento de las Iniciativas Juveniles del Centro, Comunas 8,10, 11 y 12". UT CETEC – SERFINDES, Santiago de Cali, 2003.

"Proyecto Alternativas de Socialización y Trabajo". Secretaría de Bienestar Social y Gestión Comunitaria. Santiago de Cali, abril de 2000

"Proyecto Cali Joven" UT Sociedad de Mejoras Públicas-Ciudad Abierta. Santiago de Cali, septiembre 30 de 2002.

"Proyecto Capacitación Técnica y Empresarial, Informe Financiero Diciembre 2003-Enero 2004". UT CARCEND, Santiago de Cali, marzo de 2004.

“Proyecto de Atención al Joven en Situación Irregular, Centro Especializado de Recepción”. Congregación de Religiosos Terciarios Capuchinos, Santiago de Cali, febrero 19 de 2004.

“Proyecto Desaprendizaje de la Violencia: Travesía, Jóvenes Construyendo Camino”. Resumen Ejecutivo del Modelo. UT Juan Bosco-FUNOF. 2003.

“Proyecto diagnóstico, evaluación y construcción de una propuesta concertada de seguridad y convivencia ciudadana para las comunas 6, 7, 13, 14, 15, 16, 18 y 20 de la ciudad de Cali”. Unión Temporal Sociedad de Mejoras Públicas – Fundación Ciudad Abierta. Agosto de 2002.

RASHID, Faisal. *Juvenile Crime and Punishment: Assessing the relationship between violent crime rates and punishment 1982-1992*. Department of Economics, Stanford University. Mayo 27 de 2004.

REED, Winifred y DECKER, Scott (Editores). *Responding to gangs: evaluation and research*. National Institute of Justice, 2002.

RESTREPO, María. “Percepción, posición y propuestas de la comunidad frente a las acciones delictivas juveniles de Cali”. CIDSE, Univalle, 1991.

SANSFAÇON, Daniel *et al.* *From Knowledge to Policy and Practice: What Role for Evaluation?* International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), Backgrounder Paper, 2002

“*Seguimiento y Evaluación: Instrumentos, métodos y enfoques*”. Banco Mundial, 2004.

SHAW, Margaret. *Investing in Youth: International Approaches to Preventing Crime and Victimization*. International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), 2001.

SHERMAN, Lawrence *et al.* *Preventing Crime: What Works, What doesn't, What's Promising*. University of Maryland, Department of Criminology and Criminal Justice, 1997.

“Términos de Referencia Centro de Atención y Observación de Menores Infractores”. Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, Municipio de Santiago de Cali, 2004.

“Términos de referencia Desaprendizaje de la Violencia.”. Secretaría de Gobierno, Convivencia y Seguridad, Municipio de Santiago de Cali. 2002

THORNTON, Timothy (Comp.). *Prácticas Óptimas para la Prevención de la Violencia Juvenil*. Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades, Atlanta, 2001.

THOUMI, Francisco. *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Ed. Planeta, IEPRI. Bogotá, Colombia. 2002.

VANDERSCHUEREN, Franz. *Prevención de la Criminalidad*. Programa Ciudades más Seguras-UNHABITAT. Naciones Unidas, 2003.

VÉLEZ, Luis Fernando *et al.* “Victimization in Colombia: The City of Cali: An Exploratory análisis”. World Bank Project on Crime in LAC Cities. Octubre de 1999.

WALLER, Irvin, GAUTHIER Lily-Ann, HICKS, David, y SANSFAÇON, Daniel *Worldwide Best Practice in Crime Prevention*. International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), 1997.

WALLER, Irvin y SANSFAÇON, Daniel. *Investing Wisely in Crime Prevention: International Experiences*. Bureau of Justice Assistance, Crime Prevention Series No. 1, septiembre de 2000.

WEAVER, K y MADDALENO, M. "Youth Violence in Latin America: Current situation and violence prevention strategies". En: *Revista Panamericana de Salud Pública*. Vol.5, No. 4. Abril-Mayo 1999.

*World Report on Violence and Health*. World Health Organization. Geneva, 2002. Chapter 2. Youth Violence.

"Youth Gangs, Programs and Strategies". Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention. Estados Unidos, 2000.

<http://www.campbellcollaboration.org>

<http://www.colorado.edu/cspv/blueprints/>

<http://elpais-cali.terra.com.co/paionline/>

<http://www.ncpc.org>

## ANEXO 1

## Instrumentos para la recolección de información

*Guía de revisión documental* [1]

Nombre del documento:			
Entidad, grupo o persona autor del documento:			
Fecha de elaboración:	Período que abarca el documento:		
Tipo de documento: <table style="width: 100%; border: none;"> <tr> <td style="width: 50%; border: none;"> <input type="checkbox"/> Diagnóstico  <input type="checkbox"/> Proyecto  <input type="checkbox"/> Marco Lógico  <input type="checkbox"/> Línea de Base         </td> <td style="width: 50%; border: none;"> <input type="checkbox"/> Plan de acción  <input type="checkbox"/> Informe de ejecución  <input type="checkbox"/> Evaluación de impactos tempranos  <input type="checkbox"/> Otro     Cuál? _____         </td> </tr> </table>		<input type="checkbox"/> Diagnóstico <input type="checkbox"/> Proyecto <input type="checkbox"/> Marco Lógico <input type="checkbox"/> Línea de Base	<input type="checkbox"/> Plan de acción <input type="checkbox"/> Informe de ejecución <input type="checkbox"/> Evaluación de impactos tempranos <input type="checkbox"/> Otro     Cuál? _____
<input type="checkbox"/> Diagnóstico <input type="checkbox"/> Proyecto <input type="checkbox"/> Marco Lógico <input type="checkbox"/> Línea de Base	<input type="checkbox"/> Plan de acción <input type="checkbox"/> Informe de ejecución <input type="checkbox"/> Evaluación de impactos tempranos <input type="checkbox"/> Otro     Cuál? _____		
Tema del documento:			
Objetivos del documento:			
Metodología utilizada:			
Población objeto del estudio:			
Problemáticas identificadas :			
Datos cuantitativos sobre las problemáticas identificadas:			
Hipótesis causales y factores asociados a la problemática identificados:			
Factores asociados que se priorizan:			
Propuestas de solución planteadas:			

[1] Formato diseñado con base en las fichas de clasificación de documentos y de registro de información de documentos y diagnósticos propuesta por el Cendex en su Plan de Trabajo (documento técnico AGDT/ 1034-03) de la *Evaluación de Productos, efectos e impactos tempranos surgidos de la ejecución del Programa de Apoyo a la Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Pg. 35-37

## ANEXO 2

### Instrumentos para la recolección de información

#### *Guía para entrevista con actores relevantes*

Nombre : \_\_\_\_\_

Entidad: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Temas eje:

- Causas del fenómeno de la delincuencia juvenil en Cali
- Relación de los objetivos y acciones de la estrategia gubernamental con las principales causas del fenómeno
- Logros y fortalezas de la estrategia gubernamental implementada frente a esta problemática
- Problemas y dificultades de la estrategia estatal implementada
- Causas de los problemas y dificultades identificados
- Propuestas de solución para superar los problemas y dificultades identificadas

## ANEXO 3

## Personas Entrevistadas

Tema	Cargo
Desaprendizaje de la Violencia	Subdirector Corporación Juan Bosco
Desaprendizaje de la Violencia	Coordinadora Desaprendizaje Ladera, Corporación Caminos
Alternativas de Socialización y Trabajo, y Cali Joven	Coordinadora del Área Social, Secretaría de Bienestar Social
Cali Joven	Equipo de Trabajo de Ciudad Abierta
Componente de Menores Infractores y en Riesgo	Comisionado Municipal de Juventud

