

Pandillas Juveniles en Colombia:

*aproximaciones conceptuales,
expresiones urbanas y
posibilidades de intervención*



Pandillas Juveniles en Colombia:

*aproximaciones conceptuales,
expresiones urbanas y
posibilidades de intervención*

Bogotá, Colombia
2017

PANDILLAS JUVENILES EN COLOMBIA: APROXIMACIONES CONCEPTUALES, EXPRESIONES URBANAS Y POSIBILIDADES DE INTERVENCIÓN

Enrique Gil Botero
Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Medina Ramírez
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Marcela Abadía Cubillos
Directora de Política Criminal y Penitenciaria

Autores:
Astrid Bosch / Gildardo Vanegas Muñoz
/ Jesús Darío González / José Nicolás López

Investigadores asistentes:
John Alexander Castillo / William Darío Chará¹

Equipo de Apoyo Dirección de Política Criminal y Penitenciaria::
Johanna Badillo de la Hoz / Daniel Escobar Zamora
/ Diana Osorio Sánchez / Angelita Mariño Puentes
/ Marcos Barrera Castiblanco / Eliana Orellana Tovar
/ Antonio Pinzón Laverde / Adriana Jiménez Toro / Nazly Torres Ruiz

Ministerio de Justicia y del Derecho
Dirección de Política Criminal y Penitenciaria
Bogotá, D.C
Calle 53 N° 13-27
PBX: 4443100
www.minjusticia.gov.co
Marzo de 2017.

Fotografía de portada: Foto RF 123
Diseño de Portada y Diagramación: Carolina Salazar N.
ISBN: 978-958-58605-8-2

¹ Participaron del grupo de trabajo Evelin Collazos (politológa) y las estudiantes del programa de Ciencia Política de la Universidad del Cauca Pamela Yusti, Gabriela Castro y Valentina Hernández. De manera puntual colaboraron los estudiantes Julián Santacruz, Yeraldine Bolaños, y Nazly Calambás.

ÍNDICE

Abreviaciones	7
Índice de Gráficas	9
Índice de Mapas	10
Índice de Tablas	10
INTRODUCCIÓN	11
Antecedentes	11
El concepto de pandillas juveniles	12
Metodología del estudio	15
Estructura del documento	18
1. MARCO CONCEPTUAL	21
1.1. Las pandillas como fenómeno criminológico	23
1.2. Las pandillas como resultado del aprendizaje	28
1.3. ¿Qué es la juventud?	31
1.4. ¿Qué se entiende por pandillas juveniles?	32
2. POLÍTICAS DE JUVENTUD Y PANDILLAS EN COLOMBIA	35
2.1. Políticas públicas y políticas de juventud	37
2.2. Criterios para el análisis de políticas de juventud	40
2.2.1. Focalización del gasto social	41
2.2.2. Enfoques programáticos	42
2.2.3. Magnitud de la inversión	44
2.3. Colombia: una reseña de las políticas de juventud y pandillas	47
2.3.1. El desarrollo normativo de las políticas de juventud	48
2.3.2. Políticas de Juventud en los documentos del Conpes	56

2.3.3. Políticas de Juventud en los Planes Nacionales de Desarrollo	61
2.3.4. La implementación de las políticas de juventud en los entes territoriales	68
Resumen	71
3. ANÁLISIS SOCIO-DEMOGRÁFICO DE LAS SIETE CIUDADES	77
3.1. Condiciones de pobreza en las ciudades	82
3.2. Educación	86
3.3. Trabajo	89
Resumen (ciudad por ciudad)	92
4. PANDILLAS JUVENILES EN LAS CIUDADES COLOMBIANAS DE HOY. SIETE CASOS	97
4.1. Bogotá	102
4.1.1 Violencias y sagas criminales	103
4.1.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes	105
4.1.3 Las pandillas juveniles en Bogotá: ubicación territorial y magnitud	108
4.1.4 Victimización de jóvenes por la violencia	113
4.1.5 La interacción de las pandillas con su entorno	115
4.2. Medellín	117
4.2.1 Violencias y sagas criminales	118
4.2.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes	120
4.2.3 Las pandillas juveniles en Medellín: ubicación territorial y magnitud	123
4.2.4 Victimización de jóvenes por la violencia	126
4.2.5 La interacción de las pandillas con su entorno	128

4.3. Cali	130
4.3.1 Violencias y sagas criminales	130
4.3.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes	134
4.3.3 Las pandillas juveniles en Cali: ubicación territorial y magnitud	136
4.3.4 Victimización de jóvenes por la violencia	138
4.3.5 Interacción de las pandillas con su entorno	141
4.4. Cartagena	142
4.4.1 Violencias y sagas criminales	143
4.4.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes	145
4.4.3 Las pandillas juveniles en Cartagena: magnitudes y ubicación territorial	147
4.4.4 Victimización de jóvenes por la violencia	148
4.4.5 Interacción de las pandillas con su entorno	151
4.5. Pereira	155
4.5.1 Violencias y sagas criminales	155
4.5.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes	158
4.5.3 Las pandillas juveniles en Soledad: ubicación territorial y magnitud	162
4.5.4 Victimización de jóvenes por la violencia	163
4.5.5 La interacción de las pandillas con su entorno	165
4.6. Soledad	166
4.6.1 Violencias y sagas criminales	167

4.6.2	Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes	171
4.6.3	Las pandillas juveniles en Soledad: ubicación territorial y magnitud	173
4.6.4	Victimización de jóvenes por la violencia	174
4.6.5	La interacción de las pandillas con su entorno	175
4.7.	Puerto Tejada	178
4.7.1	Violencias y sagas criminales	178
4.7.2	Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes	181
4.7.3	Las pandillas juveniles en Puerto Tejada: ubicación territorial y magnitud	183
4.7.4	Victimización de jóvenes por la violencia	185
4.7.5	La interacción de las pandillas con su entorno	187
	Resumen	188
5.	CONCLUSIONES	197
	Conclusiones sobre el fenómeno de pandillas	199
	Conclusiones sobre las políticas de juventud y pandillas	214
6.	RECOMENDACIONES	231
	Recomendaciones generales	234
	Recomendaciones de acción para zonas con altos niveles de homicidios y pandillas	243
	BIBLIOGRAFÍA	247

ABREVIACIONES

- AUC: Autodefensas Unidas de Colombia
- ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- BID: Banco Interamericano de Desarrollo
- CEACSC: Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina
- CMJ: Consejos Municipales de Juventud –
- COLDEPORTES: Instituto Colombiano de Recreación y el Deporte
- CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social
- CONVIVIR: Cooperativas de Vigilancia y Seguridad
- CODHES: Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento
- COSED: Centro de Observación y Seguimiento del Delito
- CTI: Cuerpo Técnico de Investigación
- DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística
- DDHH: Derechos Humanos
- DIH: Derecho Internacional Humanitario
- DNP: Departamento Nacional de Planeación
- ELN: Ejército de Liberación Nacional
- EPL: Ejército Popular de Liberación
- FARC: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

- GIZ: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Cooperación Técnica Alemana
- HPCH: Homicidios por Cada Cien mil Habitantes
- IDIPRON: Instituto Distrital para la Protección de la Niñez y la Juventud
- ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
- INML: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
- MOE: Misión de Observación Electora
- M-19: Movimiento 19 de abril
- NBI: Necesidades Básicas Insatisfechas
- OEA: Organización de Estados Americanos
- ODDHH: Observatorio de Derechos Humanos
- OIJ: Organización Iberoamericana de Juventud
- OMS: Organización Mundial de la Salud
- ONG: Organización No Gubernamental
- ONU: Organización de las Naciones Unidas
- PIB: Producto Interno Bruto
- PND: Plan Nacional de Desarrollo
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- RCN: (radio) Radio Cadena Nacional
- SENA: Servicio Nacional de Aprendizaje
- SJIN: Seccional de Investigación Judicial
- SISC: Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia
- SRPA: Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes
- UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNODC: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Bogotá 1990-2014. Tasa general de homicidios y tasa de homicidios de personas de 6 a 26 años por cien mil habitantes.	107
Gráfica 2. Medellín 1990-2014. Tasa general de homicidios y tasa de homicidios de personas de 6 a 26 años por cada cien mil habitantes.	121
Gráfica 3. Cali 1990-2014. Tasa general de homicidios y tasa de homicidios de personas de 6 a 26 años por cien mil habitantes.	135
Gráfica 4. Cartagena 1990-2014. Tasa general de homicidios y tasa de homicidios de personas de 6 a 26 años por cien mil habitantes	146
Gráfica 5. Pereira 1990-2014. Tasa general de homicidios y tasa de homicidios de personas de 6 a 26 años por cien mil habitantes.	159
Gráfica 6. Soledad 1990-2014. Tasa general de homicidios y tasa de homicidios de personas de 6 a 26 años por cien mil habitantes	172
Gráfica 7. Puerto Tejada 1990-2014. Tasa general de homicidios y tasa de homicidios de personas de 6 a 26 años por cien mil habitantes.	183

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1. Las siete ciudades del estudio: poblaciones totales y de 6 a 26 años (datos a 2015)	81
Mapa 2. Número de pandillas por localidad de	

Bogotá, 2013.	111
Mapa 3. Comunas de Cali con presencia de pandillas juveniles	137
Mapa 4. Fronteras invisibles en Cartagena	154

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Paradigma de la fase juvenil en los enfoques de política pública.	43
Tabla 2. Porcentaje de inversión en jóvenes en América Latina	46
Tabla 3. Ejes, estrategias y acciones específicas en juventud. PND 2010-2014	63
Tabla 4. Ejes, estrategias y acciones específicas en juventud, PND 2014-2018.	66
Tabla 5. Las siete ciudades del estudio: población total, población de 6 a 26 años, porcentajes por sexo y área rural (datos a 2015).	82
Tabla 6. Población en situación de pobreza para las siete ciudades	83
Tabla 7. Población en situación de pobreza extrema para las siete ciudades	84
Tabla 8. Población en situación de NBI para las siete ciudades	85
Tabla 9. Población en situación de desigualdad GINI para las siete ciudades	86
Tabla 10. Indicadores de educación para las siete ciudades	87
Tabla 11. Indicadores laborales para las siete ciudades	91
Tabla 12. Tasas de homicidio por cien mil habitantes en las siete ciudades (2003-2014)	101
Tabla 13. Medellín, 2014: combos por comuna	124

INTRODUCCIÓN

ANTECEDENTES

En el marco de la cooperación entre la Unión Europea y el Estado de Colombia, el proyecto Apoyo Institucional al Sistema Penal Colombiano (Forsispen) busca mejorar la eficacia del sistema de justicia penal, como un camino para consolidar el Estado de Derecho. De manera puntual, el proyecto contribuye a alcanzar tres resultados:

1. Armonizar estrategias dentro del sistema penal (coordinación),
2. Fortalecer capacidades de investigación criminal y
3. Impulsar mecanismos de reinserción de internos y educación de adolescentes sancionados.

Para lograrlo, Forsispen fortalece las capacidades de varios actores del sistema penal a través de actividades de formación, estudios, dotación de suministros y asistencia técnica. En lo que respecta al desarrollo de las estrategias identificadas por el Equipo de Asistencia Técnica Internacional, el proyecto apoya al Ministerio de Justicia y del Derecho en el desarrollo de conocimiento y propuestas de políticas preventivas para el fenómeno de las pandillas juveniles que entran en conflicto con la ley.

En ese sentido, este documento genera un diagnóstico del fenómeno de pandillas a partir del análisis de información principalmente secundaria recabada en siete ciudades, estudia las políticas de juventud (en general) y las de pandillas en particular, para sacar conclusiones acerca de la capacidad de estas políticas para responder adecuadamente a los desafíos que plantean

las pandillas. Finalmente, se generan recomendaciones para la gestión pública que puede incidir sobre esta problemática desde un abordaje integral.

El informe *Pandillas juveniles en Colombia* contiene un diagnóstico del fenómeno y propuestas de políticas preventivas para enfrentarlo, en coincidencia con la obligación del Ministerio de Justicia y del Derecho de diagnosticar y proponer acciones en relación con la situación de jóvenes en pandillas (Ley 1577 de 2012, art. 10).²

En el actual contexto sociopolítico del país, este documento es particularmente oportuno. Ahora, cuando se está *ad portas* de la desmovilización colectiva de combatientes resultado de los acuerdos de paz con las FARC, es necesaria una perspectiva estatal informada y preventiva sobre la violencia entre jóvenes, ya que ellos y ellas han sido actores clave en los últimos cuarenta años en el conflicto y la violencia, tanto en las zonas rurales marginadas como en las urbanas.

EL CONCEPTO DE PANDILLAS JUVENILES

Gangs en Estados Unidos; *maras* en El Salvador; *chavos*, *banda* o *barrios* en México; *jorgas* en Ecuador, *pandillas juveniles* en Colombia. Estos grupos, presentes con mayor o menor intensidad

² Ley 1577 de 2012: "Por medio de la cual se establecen estímulos tributarios y otros, con el fin de adoptar medidas especiales para la rehabilitación e inclusión social de jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil". Artículo 10. Seguimiento. "El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, en coordinación con el Ministerio del Interior y de Justicia y la Policía Nacional llevará periódicamente al Consejo de Política Criminal un informe de avance y seguimiento al diagnóstico, a las acciones y a las propuestas presentadas, en relación con la situación de los jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillas y vinculados a grupos de violencia". Información disponible en: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1577_2012.htm

en todas las Américas, recogen bajo un mismo concepto problemáticas diversas, aunque relacionadas. Estos términos hacen referencia a una juventud marginal en situación de riesgo, a violencia urbana, a delincuencia, al micro tráfico de estupefacientes, a barras bravas. El apelativo se aplica incluso para dar cuenta de distintas expresiones de asociatividad juvenil en barrios del continente.

En el discurso común y corriente en las ciudades un grupo social es identificado como responsable de buena parte de la sensación de inseguridad en calles y barrios. Se habla particularmente, de jóvenes, más que todo hombres, que habitan los sectores populares de las ciudades; entre ellos las pandillas son quienes mayor pánico despiertan.

El siguiente extracto periodístico del año 1990 da cuenta de esta preocupación que los medios de comunicación han reproducido:

La policía considera que las pandillas juveniles se han convertido en los principales protagonistas de la delincuencia común en esta ciudad. La ciudad asume este "nuevo" problema que afecta la convivencia ciudadana y se acuerda entre instituciones gubernamentales y privadas el Plan Anti-Pandillas Juveniles (Diario El País, 1990).

En la reproducción de estos discursos mediáticos y oficiales, el alarmismo y las simplificaciones han dificultado un conocimiento cierto que permita entender el fenómeno y articular intervenciones creativas. Por el contrario, estos mensajes han difundido, incluso, la idea de que la condición de niño, niña o adolescente genera en sí misma un riesgo:

La participación de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en asesinatos, robos y otros delitos tiene alarmadas a las autoridades. En el 2013 fueron aprehendidos 29.943, la cifra más alta del último lustro, con 33 por ciento más casos que en el 2010. "El año pasado hubo 523 mucha-

chos más involucrados en crímenes que en el 2012 (...). El 11 por ciento de todas las capturas corresponde a niños y adolescentes. Eso nos preocupa”, reconoció el general Jorge Nieto, director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional (Diario El Tiempo, 2014).

A las organizaciones conocidas como *pandillas juveniles*, se las relaciona con la violencia, la desmesura y la criminalidad. En este discurso, que circula tanto en las calles como en medios masivos de comunicación, el alarmismo y las simplificaciones son características principales. Ambas características, sin embargo, han dificultado una mirada desapasionada en el Estado, que permita entender el fenómeno y articular intervenciones efectivas.

Ahora bien, hay dos tipos de representaciones respecto a las pandillas juveniles que se enfrentan en la discusión pública. Por una parte, desde las ciencias sociales, se dice que las pandillas son funcionales a las necesidades de los jóvenes, toda vez que se constituyen en instancias de socialización, solidaridad, complicidad, afecto y sentido³. Por otra, desde los medios de comunicación y miembros de la fuerza pública⁴ se argumenta que estas son asociaciones constituidas para el delito, la arbitrariedad y el abuso, responsables de disputas que comprometen la seguridad y la convivencia de amplios sectores de la sociedad (Perea, 2007).

En éste contexto de visiones contradictorias, este estudio reúne información oficial y no oficial respecto del fenómeno en siete ciudades colombianas (*Bogotá*, Distrito Capital; *Medellín*, Antioquia; *Cali*, Valle del Cauca; *Pereira*, Risaralda; *Cartagena*, Bolívar; *Soledad*, Atlántico, y *Puerto Tejada*, Cauca). Para rea-

³ Ver aquí las teorías sociológicas y criminológicas en el capítulo de Marco Conceptual.

⁴ Ver por ejemplo la definición de pandillas emitida por la Organización de Estados Americanos (OEA, 2007).

lizar el diagnóstico del fenómeno se utilizó un variado espectro de datos: algunos fueron obtenidos por métodos cualitativos de investigación (tales como entrevistas, grupos focales, recorridos vitales y observación participante y no intrusiva) y otros fueron aprovechados de investigaciones y datos estadísticos que se reproducen aquí como información secundaria.

La aproximación al fenómeno es aquí socio-antropológica, es decir, se toman las pandillas juveniles como una unidad de análisis (Valenzuela, 2009) que da cuenta de desarrollos sociales más amplios como los conflictos urbanos, las pugnas culturales, los desencuentros generacionales y los ensayos de intervención de la política pública. Con este enfoque se busca analizar un fenómeno y explicarlo como un punto en una red más amplia de relaciones sociales.

El informe propone, por tanto, que las pandillas juveniles revelan un estado de la vida urbana, pero no se reduce a que los jóvenes sean los “responsables” de la violencia en las ciudades. Por el contrario, se considera que las pandillas, como expresión de esas violencias, ponen de manifiesto una diversidad de problemas públicos, como el narcotráfico, la fragilidad de los mecanismos de integración social, las existentes pautas y modelos culturales, entre otros.

METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

Durante los años de 1990 en Colombia se produjo un auge de los estudios sobre jóvenes, que incluyó el tema de las expresiones asociativas de esta población, la violencia y las pandillas⁵. A pe-

⁵ Entre estos estudios destacan: *La tribu juvenil* de Carles Feixa (1988), *Culturas híbridas* de Néstor García Canclini (1990), Rossana Reguillo con *Las tribus juveniles en tiempos de modernidad*

sar de la productividad intelectual en los años 1990 los estudios tenían las más diversas orientaciones teóricas y metodológicas, no todas rigurosas. Algunas de sus conclusiones simplificaron las expresiones juveniles y colocaron sus acentos en las pandillas como principales responsables de los homicidios y otros delitos, que generaban la inseguridad en las ciudades colombianas.

Esta investigación reunió información reciente, aplicable para diagnosticar la magnitud del fenómeno de las pandillas y para describir su impacto en la “violencia urbana”. Para hablar de “violencia urbana”, nos concentramos en los datos de homicidio porque, según la literatura internacional, es el dato más representativo por su baja cifra oscura⁶. Es útil también, pues puede obtenerse y cotejarse en diferentes niveles territoriales (nacional, departamental, municipal e incluso barrial) y permite comparaciones respecto de estándares internacionales.

La recolección de información para el diagnóstico se hizo en siete ciudades colombianas con presencia significativa de pandillas juveniles. La muestra es no probabilística, en tanto a través del estudio no se busca obtener representatividad sino profundidad. La muestra no probabilística aprovecha casos típicos para lograr una descripción detallada acerca de la naturaleza, circunstancias, contexto y características de las pandillas juveniles. La selección de las ciudades más afectadas por el fenómeno y con mayores impactos en la seguridad pública se realizó con base en la revisión de literatura especializada, en información provenien-

(1993) y *Emergencia de culturas juveniles* (2000), Alba Zaluar y su libro *Los ciudadanos no van al paraíso* (1994), Alonso Salazar con *No nacimos pa´semilla* (1990), *Vida de barro duro* (1997) de José Manuel Valenzuela, *Jóvenes: des-orden cultural y palimpsestos de identidad* (1998) de Jesús Martín-Barbero. Una síntesis de las discusiones de ésta época puede encontrarse en los libros *Viviendo a toda*, editado por Humberto Cubides y otros (1998) y *La juventud es más que una palabra*, editado por Mario Margulis (1998).

⁶ Delitos que ocurren y nunca llegan a conocimiento del sistema penal.

te de organizaciones sociales e indicios que sobre la magnitud del fenómeno presentan medios de comunicación. Se eligieron ciudades grandes, medianas y pequeñas con el objeto de maximizar la diversidad que permitiera una más rica descripción del fenómeno. Se buscó diversidad también en la ubicación territorial en tanto ésta marca particularidades culturales por su proximidad a otras ciudades, fronteras o particularidades poblacionales.

Fue así como, por el suroccidente, se seleccionó a Cali y Puerto Tejada; por el centro a Bogotá, Medellín y Pereira, y por el norte a Cartagena y Soledad. Bogotá, Cali y Medellín constituyen el conjunto de las tres ciudades grandes del país. Pereira, Cartagena y Soledad son las ciudades intermedias y Puerto Tejada, es la ciudad pequeña integrante de la muestra.

Paralelamente, con el fin de hacer recomendaciones de política pública, se analizaron las políticas de juventud y pandillas producidas en Colombia a nivel nacional, e implementadas localmente. Para este análisis se tomaron en cuenta las tres fuentes principales de políticas públicas: las leyes, los documentos Conpes y los Planes Nacionales de Desarrollo. La sistematicidad en el análisis de estas políticas se logró aplicando criterios desarrollados por CEPAL (2004) para analizar políticas de juventud en Latinoamérica. Estos criterios permiten categorizar políticas públicas de juventud tomando en cuenta el grado de focalización del gasto social en los jóvenes, sus enfoques de trabajo o la magnitud de la inversión hecha en juventud.

Preguntas guía de este estudio

El siguiente conjunto de preguntas surgen de los términos de referencia para la consultoría que produjo este estudio y sirvieron como guía para el mismo:

- › ¿Qué son las pandillas, cómo se conforman y qué función cumplen?

- › ¿Cómo explican las diferentes teorías (criminológicas, sociológicas, etc.) la formación y subsistencia de pandillas?
- › ¿Qué características tiene el fenómeno de pandillas en Colombia? ¿Cuántas son, quiénes las integran, dónde se ubican? ¿Qué relación tienen con actividades en contravención con la ley penal? ¿Cuál es su nivel de afectación de a la seguridad pública?
- › ¿Qué políticas públicas se han diseñado e implementado en Colombia con impacto sobre el fenómeno de pandillas?
- › ¿Qué debilidades y fortalezas presentan esas políticas públicas?
- › ¿Qué recomendaciones pueden hacerse al Estado colombiano para prevenir fenómeno de pandillas que entran en conflicto con la ley?

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

El informe está estructurado en cuatro capítulos de diagnóstico, uno de conclusiones y uno de recomendaciones. El *primer capítulo* presenta un marco conceptual, útil tanto para definir a las pandillas juveniles como para exponer teorías que buscan explicar su emergencia, persistencia y transformación. El *segundo capítulo* expone el panorama de las políticas de juventud en Colombia, analizándolas de acuerdo con los criterios desarrollados en 2014 por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). El *tercer capítulo* ofrece un análisis sociodemográfico de las siete ciudades seleccionadas. El *cuarto* contiene información sobre lo que se ha denominado *sagas criminales*, donde se expone el contexto delincuenciales resignificado por las pandillas juveniles, se describe la magnitud y ubicación geográfica de las pandillas en las siete ciudades y observa los índices de victimización de jóvenes en la violencia criminal. El capítulo de

conclusiones muestra un análisis tanto del fenómeno de pandillas como de las políticas públicas aprovechando del marco conceptual vertido en el primer capítulo. El capítulo final, recoge un conjunto de *recomendaciones* dirigidas al Estado en sus diversos niveles de gobierno.



**Marco
conceptual**

1.1 LAS PANDILLAS COMO FENÓMENO CRIMINOLÓGICO

Aunque se pueden rastrear antecedentes de la idea de pandillas en las sociedades feudales (Crouzet-Pavan, 1996) y en las novelas de caballería,⁷ estas son un fenómeno propio del siglo XX. Dice Matza (2014) que, cuando en 1899 se redactó un código de normas penales, especial para personas menores de edad, en el Estado de Illinois, Estados Unidos, y se creó un tribunal para juzgar contravenciones a esas normas, se sentaron las bases para la construcción de una identidad que no existía hasta entonces, la del “delincuente juvenil”.

Este origen importa, en tanto la sociología estadounidense es la que inició el esfuerzo desde la academia por comprender el fenómeno de las pandillas e influenció, a su vez, a las ciencias sociales en el mundo. Sin embargo, lo particular y limitante de este enfoque sociológico, es que estudiaba la tensión generacional y la contravención a las normas sociales de los jóvenes como un fenómeno criminal. Conociendo este origen se entiende que, a lo largo del siglo XX, en la investigación norteamericana hayan dominado los enfoques sociológicos sobre el fenómeno de las pandillas.

En la primera mitad del siglo pasado, la Escuela de Chicago estudiaba a las *gangs* de los barrios obreros. Pero lejos de observarlas como una “patología” o una desviación en el orden social; las consideraba un elemento central en la sociedad norteamericana de su tiempo desde una posición crítica. Estados Unidos se recuperaba entonces de la Gran Depresión de la década de 1930 y era una nación en la que emergían nuevos modelos de

⁷ Por ejemplo, en la obra de Miguel de Cervantes Saavedra *Rinconete y Cortadillo* de 1613.

integración social y laboral, fruto de masivos procesos de migración interna, desempleo y exclusión social. En esta sociedad, las pandillas irrumpían como un síntoma de disfuncionalidades en la integración de los jóvenes a esquemas de educación, producción y consumo y en la identificación de ellos con su clase social (Jones y Newburn, 2002). Las *gangs* se convirtieron en un dispositivo de resistencia de la juventud ante una sociedad que les daba un lugar ambiguo e incierto.

En Chicago, Frederic Milton Thrasher (*The Gangs*, 1927) y en Boston, William Foote Whyte (*Street Corner Society*, 1930) fueron pioneros en las investigaciones sobre pandillas juveniles. Para los sociólogos, las *gangs* eran grupos primarios, cuyos integrantes estaban ligados por lazos emocionales íntimos, directos y espontáneos. Sus miembros eran, además, capaces de ofrecer las primeras y más completas experiencias de relación social, en las que resaltaban la solidaridad, la pertenencia al grupo y a un territorio y una cierta moral. Los autores inauguraron, por lo menos, dos líneas de investigación sobre la relación entre jóvenes y delito: las teorías de la desorganización social y las de las subculturas. Estas se explican a continuación.

Clifford Shaw y Henry McKay (1942) desarrollaron la teoría de la desorganización social, como parte de las teorías ecológicas que explican la criminalidad. Propio de las teorías que intentan entender fenómenos sociales en función de su entorno, los autores basaron su investigación en la pregunta: ¿Por qué unos barrios resultan más afectados por la delincuencia "predatoria"⁸ que otros? Según los autores, la incursión o no de jóvenes en la delincuencia se relaciona directamente con las características

⁸ El término viene de una categoría especial de delitos en Estados Unidos y alude a los crímenes contra la propiedad, como el hurto, el robo o el vandalismo.

de los barrios en los que viven. Los lugares marcados por la migración poblacional, la pobreza, baja cohesión social y debilidad de sus instituciones convencionales (ej. Estado, trabajo, escuela y familia), generan mayores índices de criminalidad predatoria que otros. Y las *gangs* son actores en esa criminalidad. La teoría servía para explicar por qué determinados barrios presentaban mayores índices de delitos predatorios que otros, pero no lograba explicar cómo se cometían, en sí, esos delitos en forma grupal.

Cinco años después, al intentar explicar dicha situación, Edwin Sutherland (1947) propuso su teoría de la asociación diferencial. Esta partía de la hipótesis de que el comportamiento desviado, así como el socialmente aceptado, se aprende en las relaciones más íntimas o estrechas. Según Sutherland, una persona se decide a delinquir cuando las actitudes positivas que le rodean respecto al comportamiento delincuencial superan cuantitativamente a los juicios negativos sobre tal tipo de conductas. Según su investigación, factores como la clase social, raza, edad o disfuncionalidad familiar no influyen directamente en la comisión de delitos, como sí lo hacen las posibilidades de que una persona se rodee de actitudes positivas hacia el crimen. Entonces, de acuerdo con la teoría de la asociación diferencial, las pandillas son propias de sociedades que se van concentrando en ciudades, y de las que emergen culturas que expresan nuevas subjetividades, como asociatividades⁹ que buscan contradecir las normas sociales preexistentes. Esta teoría explica cómo la asociatividad estimula el ambiente hacia la comisión de conductas criminales.

⁹ El término asociatividad hace referencia tanto al conjunto de personas como a los principios que orientan las interacciones entre ellas, que pueden surgir de vínculos afectivos, institucionales, funcionales, etc. (Elias, 1999).

Sobre este tema, el criminólogo Albert Cohen planteó su teoría de las subculturas (1955). Cohen partió de la idea de que el problema de la delincuencia entre jóvenes estaba profundamente relacionado con los procesos de adaptación que ellos llevan adelante, respecto de su entorno social. Para el autor, esta población, independientemente de su posición social, busca el reconocimiento de sus congéneres. Sin embargo, las personas pertenecientes a grupos de bajos ingresos tienen mayores dificultades para lograr ese reconocimiento debido a que, por su condición económica, no pueden alcanzar estándares deseados (como la posesión de determinados objetos o el consumo de determinados servicios) y propios de la clase media. Parte de su proceso de adaptación es generar un sistema paralelo de méritos alcanzable para ellos, con el que, a su vez, transgreden los estándares de la sociedad (de clase media) a la que no pueden pertenecer. Esa práctica produce una subcultura en la que el uso de drogas, el robo y la violencia hacen parte de un proceso de adaptación irregular en relación con los grupos de referencia aceptados socialmente, es decir, los jóvenes de clase media. Las subculturas emergen entonces, de la articulación de personas con similares dificultades de integración, quienes al no encontrar soluciones institucionalizadas, ni grupos de referencia alternativos que provean respuestas aceptadas socialmente para su integración, transgreden normas sociales como un mecanismo de adaptación, que les reporta reconocimiento de su entorno.

Hasta ese momento, las teorías planteadas proponían aproximaciones al conocimiento del porqué algunas zonas sufrían más delitos predatorios que otras, por qué los jóvenes participaban en gran medida de esa problemática y cómo hacían parte de ese problema. En la década de 1960, sin embargo, surgió una nueva pregunta: ¿Por qué en esos barrios problemáticos, a pesar de la existencia de las *gangs*, algunos jóvenes no se integraban a estos?

Richard Cloward y Lloyd Ohlin (1960) observaban que si bien la comisión de delitos podía funcionar como un mecanismo de superación de la frustración por la falta de acceso a los bienes y méritos reconocidos socialmente, algunos jóvenes en la misma situación de carencia de recursos para acceder a esos bienes, no incurrían en actos predatorios. Para los sociólogos, la comisión o no de delitos dependía de las oportunidades que los jóvenes tenían de aplicar medios legítimos o no para alcanzar dichos méritos. Optar por el delito dependería, pues, de una “estructura diferencial de oportunidades” en los entornos de los jóvenes (Williams, 2012).

En su texto más reconocido (*Delinquency and Opportunity: A theory of delinquent gangs*, 1960), Cloward y Ohlin proponen que la práctica del delito no está directamente relacionada con la constitución de subculturas *gangs*, pues estas pueden proponer diferentes tipos de oportunidades a los jóvenes. De acuerdo con los autores, las *gangs* se clasifican en tres tipos: *criminales*, *conflictivas* y de *escape*. Las *primeras* se dedican a la práctica de delitos, sobre todo predatorios de bienes materiales. Esto ocurre cuando existen oportunidades para ese tipo de actos y hay vías de comercialización de bienes. Las *segundas* son grupos que ofrecen un escenario para las actitudes violentas, sobre todo debido a la falta de mejores modelos de actitudes. Las barras bravas son un buen ejemplo de este tipo. Las *terceras* reúnen a aquellos jóvenes que, al no poder responder a las expectativas de la sociedad, ni hacer parte de los grupos anteriores, escapan a la frustración por medio del uso de sustancias psicoactivas o el alcohol.

Muchas de estas teorías se basan en la idea de la “frustración” como causa de la desviación o de los actos predatorios. Este concepto fue explicado por Merton en su *Teoría y Estructuras Sociales* (2002), en donde afirma que la criminalidad resulta de la incapacidad de ciertas personas para alcanzar éxito económico o reconocimiento social. Ante sus expectativas frustradas, dichas

personas cometen delitos. Esta idea también fue desarrollada por el criminólogo Robert Agnew, quien dijo que lo determinante para que dichas frustraciones se transformen en conductas que contravengan la ley, es que esas privaciones sean percibidas como injustas, produzcan severas presiones emocionales (*strain*) y se den en contextos de bajo control social sobre las conductas en los que existan incentivos para el crimen (Agnew, 2001). Estas últimas teorías resaltan el valor del entorno social para la vida de las pandillas. Estas no nacen y crecen en un vacío, sino que su entorno provee el terreno fértil para su constitución, ya sea a través de la privación de estímulos para una constructiva integración de los jóvenes a la sociedad o a través de la absorción de conductas en contravención a la ley en circuitos ilegales.

Como se verá a continuación, otras teorías fuera de la criminología exploraron en profundidad la función del entorno en la constitución y desarrollo de las pandillas.

1.2 LAS PANDILLAS COMO RESULTADO DEL APRENDIZAJE

Hoy es claro que el fenómeno de las pandillas no puede medirse directamente, porque se trata de una situación cambiante y definida de diferentes formas en múltiples contextos. Muchas personas leen en las estadísticas criminales la magnitud de este fenómeno, sobre todo los medios de comunicación. Este informe, sin embargo, desea acercarse a la realidad de las pandillas más allá de su valor como “fenómeno criminal”.

En la aproximación, se revisaron los estudios de la cultura y la antropología de la adolescencia de Margaret Mead, quien explica cómo se produce la interiorización de las normas de convivencia. Para ella, esto ocurre no solo en la relación entre los jóvenes, sino también en la relación que estos tienen con las demás

generaciones. Las normas sociales y las leyes que criminalizan conductas, están precedidas por intercambios socio-lingüísticos, psicosociales, culturales, económicos y políticos, en los que se forman las identidades individuales y colectivas.

Para explicar cómo los niños y las niñas adquieren conocimientos, la antropóloga Mead (1970) distingue tres tipos de cultura: *posfigurativa* (niños y niñas aprenden sobre todo de sus mayores), *cofigurativa* (tanto niños y niñas como adultos aprenden de sus pares) y *prefigurativa* (adultos aprenden de niños y niñas). Esta distinción advierte que el proceso de aprendizaje de normas propuesto por las teorías criminológicas de la asociación diferencial o de las subculturas criminales, como un aprendizaje entre pares, también se produce intergeneracionalmente, de adultos a niños, niñas y jóvenes.

De acuerdo con Mead, el aprendizaje es más asimilable a un legado, que a una forma monolítica y escolarizada de traspasar conocimientos sobre el mundo. Sea de modo consciente o inconsciente, el aprendizaje se produce en el marco de interacciones cotidianas, a partir de la práctica de conductas y de habilidades compartidas.

A partir del ejemplo, la repetición de conductas, el reforzamiento de normas, valores y actitudes, adultos transmiten a los más jóvenes elementos de la cultura que intervienen sus formas de interacción y asociación, sus códigos y lenguajes, sus actitudes y modelos de conducta, así como sus prácticas individuales y colectivas. En estos saberes no pueden distinguirse una dimensión teórica y otra práctica (el "cómo hacerlo", del "hacer"), sino que el aprendizaje reúne el conjunto de herramientas que les son legadas a los jóvenes por sus mayores y de las cuales ellos disponen para su vida práctica, para responder a motivaciones y necesidades que se les presentan.

Como se mencionó, el aprendizaje se produce a través de procesos conscientes e inconscientes de transmisión de valores y conocimientos que, sin embargo, no están exentos de tensiones y reacciones. El proceso es en sí problemático y de doble vía, donde a una "lección" sigue una reacción y, con esta, la modificación de la lección misma, a través de las etapas vitales de los individuos (Giddens, 2000).

Según González y Sánchez (2006), el aprendizaje intergeneracional integra las dinámicas de formación del sujeto, las intersubjetividades y, de esa manera, las configuraciones de la sociedad. Una generación da cuenta del momento histórico en que una cohorte ingresa a la sociedad e incorpora lo vivido de manera individual y colectiva, junto con los imaginarios y prácticas propias de cada momento.

Los jóvenes aprenden pues, no solamente del grupo de pares, sino que reproducen formas de actuar que han aprendido de su entorno social. Ellos adquieren "repertorios" de actuación consciente o inconscientemente de la vida de su ciudad y del país. Pero, ¿qué se puede entender por "repertorio"? Lahire (2004) entiende estos repertorios como "compendios de experiencias sociales que han sido construidos-incorporados en el curso de la socialización" (p. 55). Tilly (1978) y Tarrow (1997) agregan, por su parte, que repertorio no es solo lo que hace la gente *cuan-do entra en conflicto* con otros, sino lo que *sabe hacer* y lo que los otros *esperan* que haga.

Hasta aquí se ha visto cómo una serie de teorías intenta explicar qué hacen o qué función cumplen las pandillas, por qué lo hacen y cómo sus integrantes aprovechan su participación en estas estructuras. Queda ahora tomar una definición propia del fenómeno que, informada por estos desarrollos teóricos, permita circunscribir y trabajar sobre la misma. Sin embargo, antes de definir a las pandillas juveniles, vale la pena explorar qué es la juventud.

1.3 ¿QUÉ ES LA JUVENTUD?

Lo generacional no se agota en lo etario y en función de ello, cuando se habla de juventud no se hace referencia a una edad sino a un tiempo vivido (Ariés, 1996). La juventud, como grupo generacional no se mide entonces biológicamente, sino que es una identidad en torno a la cual individuos construyen estilos de vida, formas de interacción y lenguaje.

Ya autores como Bourdieu (1990), Elias (1998), Ventura (2001) y González y Sánchez (2006) han llamado la atención sobre las ambigüedades del concepto y es Bourdieu en su ensayo *La juventud no es más que una palabra* quien mejor lo resume:

La edad es un dato biológico socialmente manipulado y manipulable; muestra que el hecho de hablar de los jóvenes como de una unidad social, de un grupo constituido, que posee intereses comunes, y de referir estos intereses comunes a una edad definida biológicamente, constituye en sí una manipulación evidente (Bourdieu, 1990, p. 180).

El concepto de juventud no es entonces un dato biológico, sino que tiene una dimensión identitaria y otra estadística. Como definición estadística se aplica a decisiones de política pública y varía en función de fenómenos sociales cambiantes que las políticas públicas buscan atender, como la urbanización, la explosión demográfica, la economía de mercado y la moratoria social de una gran cantidad de hombres y mujeres que no son ni niños ni adultos.¹⁰ Dicha moratoria se refiere al proceso, propio de la modernidad, en el que grupos de personas postergan la creación

¹⁰ En el Capítulo 2, sobre Políticas de Juventud, se verá que tanto la normativa nacional como internacional opta por diferentes definiciones etarias para la juventud.

de nuevos hogares, la reproducción y la vinculación al trabajo durante períodos cada vez mayores. Dicho proceso fortalece ámbitos de socialización cada vez más importantes como la escuela y los grupos de pares (Margulis, 2000).

En Colombia el Estatuto de Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013) entiende por jóvenes a las personas entre los 14 y los 28 años. Es en este campo, el de la juventud, en el que se inscriben las pandillas.

1.4 ¿QUÉ SE ENTIENDE POR PANDILLAS JUVENILES?

Una definición inicial es proporcionada por el diccionario de la Real Academia de la lengua. Este retrata a las pandillas de dos maneras: como un “grupo de amigos que suelen reunirse para divertirse en común” y como un “grupo de personas que se asocian con fines delictivos o embaucadores” (RAE, 2015). Ambas definiciones se refieren a agrupaciones de personas, aunque la primera distinción entre ambas es el tipo de relación que se configura entre ellas: la primera definición habla de lazos de confianza y mutuo reconocimiento (como en los grupos de amigos), la segunda, de lazos puramente utilitarios y efímeros (como la reunión para delinquir). Una segunda distinción entre ambas definiciones yace en el motivo o el fin mismo de la reunión: se reúnen por diversión o lo hacen para delinquir y “embaucar”. La ambigüedad del término, ya señalada por la literatura social y explorada en la sección anterior, es parte de la comprensión general que se tiene del término.

Con base en los estudios reseñados, este informe plantea que las pandillas son una forma de asociatividad que reta los dispositivos hegemónicos de autoridad, conocimiento, ética y estética en la sociedad. Los logros de las ciencias del aprendizaje permiten afirmar, además, que las pandillas son producto de relaciones entre las distintas generaciones en una sociedad y que se desa-

rollan en procesos de cooperación y conflicto, aprendizaje y producción de sentido.

Desde el punto de vista de los autores, las prácticas de las pandillas no son ajenas a las narrativas dominantes sobre la criminalidad en las ciudades, y de este fenómeno no solo hacen parte los jóvenes, sino también padres, madres, educadores, administradores públicos, comunicadores, etc., y resultan comprometidos diversos espacios de socialización y reproducción de la cultura (por ejemplo, la familia, la escuela, las industrias culturales y los gobiernos).

Como concepto de trabajo, se propone aquí el siguiente:

Las pandillas juveniles son agrupaciones de jóvenes, típicas de ámbitos urbanos caracterizados por la fragilidad de los mecanismos de integración socialmente acordados (como el trabajo, la familia o la educación), donde los jóvenes encuentran su espacio de identificación y supervivencia, mientras entran en relaciones de cooperación o conflicto con grupos similares e instituciones del mundo adulto.

Esta definición reúne tanto los rasgos sustantivos como las tensiones más importantes del concepto de pandillas. En primer lugar, parte de entenderlas como un colectivo de jóvenes en los que la **juventud** no está dada por la edad, sino por la pertenencia a un grupo de pares que se encuentran en la transición entre la infancia y la adultez. Así se señala que la pandilla debe entenderse en esa trama de relaciones sociales primarias del entorno barrial, del crecer juntos y de aprender, ya que se trata de un conjunto de historias tejidas en las mismas relaciones de sus integrantes entre sí y como colectivo.

En segundo lugar, la definición pone de relieve el carácter territorial de estos grupos, al partir de la idea que para las pandillas

el territorio es una dimensión fundamental que las constituye, les da vida y las define. El territorio (el barrio, la cuadra, la esquina) constituye un espacio de referencia, de identidad, de relaciones y de historia (Augé, 2000). El lugar en el que se ubican, no solo geográfica sino también socialmente, retrata sus procesos de construcción identitaria y define quiénes y qué son. De esa delimitación territorial también devienen los conflictos con sus pares y otros actores sociales.

Por último, la definición incluye la compleja condición intergeneracional. Esta, al igual que el territorio, se refiere a relaciones en las cuales se constituyen las pandillas (con las instituciones estatales, la escuela, la familia, el trabajo, etc.) y a aquellas que son producidas por estas (constitución de vínculos con el mundo adulto criminal, lo que les da posibilidades de acción y reproducción, y el conflicto con los modelos de sociedad hegemónica, es decir, con las instituciones sociales convencionales).

A large, stylized number '2' is centered in the upper half of the image. The number is white with a slight shadow effect, set against a blue background. The blue background has a subtle, lighter blue pattern behind the main number.

2

**Políticas de
Juventud y
Pandillas en
Colombia**

Las políticas de juventud en Colombia, como en toda la región latinoamericana son relativamente recientes. Estas fueron animadas a instancias de plataformas internacionales a mediados de la década de 1980, luego de la declaración del Año Internacional de la Juventud promovido por las Naciones Unidas. De esa iniciativa global surgieron las agendas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), la Organización Iberoamericana de Juventud y los trabajos iniciados luego por la Cepal. Una década después, los Estados Latinoamericanos comenzaron a desarrollar políticas específicas: la primera surgió en Chile en 1991, extendiéndose a Colombia en 1997, México en 1999 y República Dominicana en 2000. Perú, Nicaragua, Costa Rica y Venezuela iniciaron el camino en 2002 (Rodríguez, 2008) (ver Anexo 1).

En el presente capítulo se hace una exposición de las políticas de juventud iniciadas en Colombia, para analizarlas y sacar conclusiones acerca de sus debilidades y fortalezas. Para este análisis se utilizan esquemas aplicados por la literatura (Cepal, 2004 y 2014), que categorizan a las políticas de juventud de acuerdo con tres criterios: 1. El grado de focalización de la inversión en grupos meta, 2. Sus enfoques programáticos de acuerdo a cómo definen la fase vital "juventud" y 3. La magnitud de la inversión en juventud.

Antes de comenzar con la exposición y análisis, se definirá qué son políticas públicas y una expresión específica de estas: las políticas de juventud.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS DE JUVENTUD

Existen muchas definiciones de políticas públicas. Una definición clásica es la de Kraft y Furlong (2004) para quienes la política pública es un "curso de acción o inacción gubernamental en

respuesta a problemas públicos” (p. 5). Localmente, Velásquez Velásquez (2009), la define como un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.

Las de juventud son un tipo específico de política pública, donde las decisiones, acciones, etc., se dirigen a solucionar o prevenir problemas de un grupo poblacional concreto.¹¹ Las políticas dirigidas a pandillas son un sub-tipo dentro de las de juventud, pero ¿cómo se define esta focalización de la política en los jóvenes?

Todos los proyectos del Estado de este estilo transitan por fases dentro de lo que es conocido como el ciclo de las políticas públicas (Roth, 2014). En una primera etapa, las autoridades públicas identifican el problema social, objeto de intervención y se informan sobre sus rasgos, particularidades y magnitud. En la segunda, se establecen opciones posibles de actuación en función de los datos disponibles. Las acciones se formulan y la formalizan a través de una ley, decreto, ordenanza o acuerdo, asignando competencias, recursos y responsabilidades. En la tercera, la estrategia es implementada por las instituciones, monitoreada y eventualmente, las acciones son ajustadas para cumplir con los lineamientos propuestos en el documento de política pública. Por último, se evalúan los alcances en términos de maximización

¹¹ La Ley 1622 de 2013, artículo 11, define a la Política de Juventud como “el proceso permanente de articulación y desarrollo de principios, acciones y estrategias que orientan la actividad del Estado y de la sociedad para la promoción, protección y realización de los derechos de las y los jóvenes; así como para generar las condiciones necesarias para que de manera digna, autónoma, responsable y trascendente, ejerzan su ciudadanía mediante la realización de proyectos de vida individuales y colectivos”. Mayor información: http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/ley_1622_2013.htm

de recursos, cumplimiento de los objetivos y, en algunos casos, índices de satisfacción de la población beneficiaria.

En la primera de esas fases se realiza la delimitación y focalización de la población objeto de intervención estatal (grupo meta). Así, para Colombia, la Ley 373 de 1997, o Ley de Juventud, instituyó un rango etario específico para “la juventud” (de 14 a 26 años).¹² Este rango fue modificado por la Ley 1622 de 2013, conocida como Estatuto de Ciudadanía Juvenil, que define al joven como la persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, económica y social, que hace parte de una comunidad política y que ejerce su ciudadanía. La juventud es entendida como un segmento poblacional que alude a prácticas sociales plurales y heterogéneas.

Sin importar el grupo meta, las acciones que el Estado diseñe en sus políticas pueden ser de carácter *distributivo* o de provisión de servicios públicos, de *infraestructura* o mejoramiento de espacios para procesos de producción, *reglamentarias* o de control sobre el orden público y *redistributivas* o de asignación de recursos a sectores vulnerables de la sociedad (Gomá y Brugué, 1998). Al mismo tiempo, las acciones pueden ser de tipo reactivo frente a una problemática (como la de pandillas, por ejemplo) o preventivo (Roth, 2014).

Al aplicar tanto las políticas distributivas como las de infraestructura al grupo meta juventud, estas sugieren que el gasto social beneficia a toda la comunidad con un importante efecto en las condiciones socioeconómicas y el desarrollo psicosocial de los jóvenes. Las políticas reglamentarias o de control del orden público suponen acciones directas para persuadir, disuadir, controlar y castigar a jóvenes y adolescentes en conflicto con la ley. Las de

¹² “Esta definición no sustituye los límites de edad establecidos en otras leyes para adolescentes y jóvenes en las garantías penales, sistemas de protección y responsabilidades civiles y derechos ciudadanos”, Ley 375 de 1997 o Ley de Juventud. Mayor información: http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-85935_archivo_pdf.pdf

carácter redistributivo, por su parte, buscan compensar las deficiencias en los procesos de gestión de las autoridades públicas y corregir las fallas del mercado en términos de pobreza urbana y exclusión de la población juvenil. Sin embargo, la eficiencia y la eficacia de toda estrategia, plan o programa público, se encuentran permeadas, entre otras cosas, por la capacidad técnica de las instituciones, las dinámicas sociales y las prácticas cotidianas de la población intervenida (Vargas, 1999).

En todo este proceso, la actuación del Estado demanda la articulación de los sistemas político, administrativo y social (Salazar, 1999), ya que en el primero se toman las decisiones y se formula la acción pública, en el segundo se lleva a cabo la implementación de la decisión adoptada, mientras que en el tercero se identifica la eficiencia y la eficacia de dicha política.

En ese sentido, las acciones emprendidas para la atención integral a jóvenes y la intervención de pandillas están atravesadas por factores políticos, técnicos y sociales que definen sus alcances y limitaciones en términos de eficiencia y eficacia. Por tanto, la política pública resulta de un conjunto de estrategias que el Estado desarrolla para contrarrestar, resolviendo o llevando a niveles tolerables, realidades consideradas problemáticas (Vargas, 1999).

Para realizar un análisis sistemático de las políticas de juventud y pandillas en Colombia, se debe clarificar cuáles son los criterios a emplear en el presente análisis, por lo que a continuación se verá un esquema de análisis desarrollado por la literatura en Latinoamérica.

2.2 CRITERIOS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE JUVENTUD

La intervención estatal en el ámbito social, económico y político de los jóvenes tiene expresiones variadas en América Latina.

Algunas de dichas estrategias, por ejemplo, se relacionan con el control y prevención de la violencia juvenil, el acceso a la justicia y la resocialización de jóvenes en conflicto con la ley. Estas intervenciones, a su vez, han permitido un valioso insumo a organismos de cooperación internacional para establecer formas de acción (pública y privada) en la garantía, restablecimiento y goce efectivo de derechos de los jóvenes.

Al respecto, es de resaltar el trabajo realizado por la Cepal en los informes de Panorama Social entre 2004 y 2014, así como el de la Organización Iberoamericana de Juventud en la Agenda de Desarrollo e Inversión Post 2015. Aunque estos documentos no abordan de manera directa los grupos de pandillas, aportan importantes elementos de intervención en el entorno de los jóvenes en situación de desprotección o vulnerabilidad. Particularmente los informes de Cepal permiten analizar políticas de juventud de acuerdo a tres criterios: 1. La focalización del gasto social, 2. Los enfoques programáticos y 3. La magnitud de la inversión en juventud. Estos criterios son útiles para descubrir tendencias en las políticas de juventud, hacer comparaciones y arrojar así conclusiones acerca de sus fortalezas y debilidades.

2.2.1 Focalización del gasto social

Las políticas públicas pueden diferir de acuerdo a la amplitud con que definen los sujetos que se verán beneficiados con sus acciones. Así, el grupo meta de estas puede consistir en individuos comprendidos en un rango etario u otra característica distintiva, dirigirse a grupos familiares o tener como beneficiario al grueso de la población. En función de esto, la Cepal identifica tres tipos de políticas de juventud (Cepal, 2014, p. 274):

1. **Políticas con impacto directo en la población joven:** Este tipo de inversiones puede comprender programas de primer empleo, capacitación para el trabajo o educación superior.

2. **Políticas con impacto indirecto en la población joven, como integrantes de hogares o familias:** Estas pueden incluir programas de educación en todos los grados, seguridad social o justicia.
3. **Políticas con impacto en sectores amplios de población y, por extensión, en jóvenes:** Reúne, por ejemplo, programas de mejora del acceso a servicios públicos y vivienda, como también proyectos de mejoramiento vial, alumbrado público, seguridad y transporte.

Es pertinente señalar que el criterio focalización del gasto es útil y pertinente porque los informes de la CEPAL plantean que no existe un criterio uniforme en las acciones estatales de los gobiernos latinoamericanos para delimitar la población objeto de intervención. En buena medida esto obedece a que la categoría juventud no tiene un rango de edad definido y en esa medida los enfoque y niveles de atención varían. Un rango muy estrecho de edad, puede dejar por fuera un número importante de población; mientras que uno muy amplio, implicaría acciones de mayor cobertura y consecuentemente mayor gasto público.

2.2.2 Enfoques programáticos

La Cepal (2014) reconoce que, además, las políticas de juventud pueden presentar cuatro diferentes enfoques programáticos, de acuerdo a cómo definen el ciclo vital de la juventud y su rol en procesos colectivos. Estos cuatro enfoques pueden ser aplicados de forma combinada o paralela por administraciones nacionales y locales.

El primero asume a la juventud como una **fase preparatoria**. Dentro de esta concepción, la juventud es vista como un período crítico en el desarrollo individual, en el que se produce una transición entre la niñez y la edad adulta, con el consecuente cambio de

responsabilidades que implica cada una de estas fases en el desarrollo personal.

El segundo considera a la juventud como una **fase problemática**. Esta concepción subraya la prevalencia en esta etapa de riesgos asociados al consumo de drogas, la deserción escolar y el uso de violencia.

El tercero, denominado de **ciudadanía juvenil**, asume al joven como sujeto de derechos, con capacidad para participar en la formulación e implementación de planes y programas sociales dirigidos a su bienestar.

Finalmente, el cuarto enfoque ve al joven como un **actor estratégico de desarrollo**, desde donde se diseñan estrategias orientadas a la productividad, la formación y el desarrollo del capital social.

Esta clasificación permite caracterizar la orientación de la política pública y clasificar los programas como se expone en la Tabla 1.

TABLA 1. PARADIGMA DE LA FASE JUVENIL EN LOS ENFOQUES DE POLÍTICA PÚBLICA.

ENFOQUE	CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS	TIPOS DE PROGRAMAS
Preparatoria Transición a la adultez Etapa de preparación	<ul style="list-style-type: none"> • Orientadas a la preparación para la adultez • Tendientes a ampliar la cobertura educativa • Atención al tiempo libre, sano y recreativo • Contemplan servicio militar 	<ul style="list-style-type: none"> • Universales • Indiferenciados • Aislados

<p>Problemática</p> <p>Riesgo y trasgresión</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Compensatorias • Sectoriales (Predominante justicia y salud) • Focalizadas 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencial y control de problemas específicos • Prioridad para la juventud urbano-popular • Dispersión de las ofertas programáticas
<p>De ciudadanía</p> <p>Juventud ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Articuladoras en políticas públicas • Intersectoriales • Inclusión de jóvenes como sujetos explícitos de derechos políticos, sociales, culturales y económicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Integrales • Participativos • Extensión de alianzas
<p>De actor del desarrollo</p> <p>Etapa de formación y aporte productivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Articuladas en políticas públicas • Intersectoriales • Orientadas a la incorporación de la juventud como capital humano y desarrollo de capital social 	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad y transversalidad • Institucionalidad • Enfrentamiento de la exclusión • Aporte juvenil a estrategias de desarrollo

Fuente: Cepal (2004).

2.2.3 Magnitud de la inversión

Los estudios de la Cepal, tanto de 2004 como de 2014, permiten distinguir las políticas de juventud en los países latinoamericanos de acuerdo con la magnitud de la inversión hecha en este grupo poblacional. Como parámetros se usa la magnitud de la inversión en juventud dentro del gasto social y respecto del

producto interno bruto (PBI). Es decir, se explora la relación entre la aplicación de recursos para atención en juventud y la inversión pública total en políticas, programas o proyectos orientados a mitigar problemas sociales (provisión de servicios públicos, vivienda, educación) o mejorar la calidad de vida de la población en situación de vulnerabilidad (Cepal, 2010).

Si bien la definición del grupo juventud no es homogénea en la región, las políticas públicas relacionadas con este grupo poblacional pueden agruparse en tres de acuerdo a la magnitud de la inversión: de alta inversión, de media o baja inversión en juventud (Tabla 2).

Los países de **alta inversión en juventud** son Ecuador, Bolivia, Cuba y Paraguay. Estos destinan, en promedio, una porción superior al 20 por ciento de su inversión social en programas para población joven. Los países de **inversión media en juventud** son Venezuela, Perú, República Dominicana, México, Guatemala y Chile, con inversiones que oscilan entre el 15 y el 19 por ciento del gasto social. Por último, los países de **inversión baja en juventud** son Costa Rica, Uruguay, Colombia, El Salvador, Argentina (sin política nacional) y Brasil, donde el peso porcentual del gasto social para jóvenes oscila entre el 10 y el 14 por ciento.

Si bien la magnitud de la inversión no da cuenta de la eficacia de las políticas, es de resaltar que Colombia es el cuarto país con menor gasto en juventud de la región. Su porcentaje de inversión respecto al gasto social es 1,3 por ciento inferior al promedio latinoamericano y un 0,9 por ciento inferior al promedio latinoamericano, si se observa el porcentaje del gasto en juventud respecto del PIB.

TABLA 2. PORCENTAJE DE INVERSIÓN EN JÓVENES EN AMÉRICA LATINA

PAÍS	INVERSIÓN EN JÓVENES COMO PORCENTAJE DEL GASTO SOCIAL	INVERSIÓN EN JÓVENES COMO PORCENTAJE DEL PIB	JÓVENES COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN TOTAL
Argentina	11.9	3.3	24.3
Bolivia	24.2	2.8	28.2
Brasil	10.6	2.8	25.7
Chile	15.5	2.3	24.9
Colombia	12.5	1.6	26.3
Costa Rica	14.4	3.3	27.4
Cuba	26.0	9.7	20.4
Ecuador	31.4	2.6	26.7
El Salvador	12.1	1.6	30.2
Guatemala	19.1	1.8	28.4
Honduras	-	0.5	29.9
México	18.0	2.1	26.4
Nicaragua	-	1.4	30.2
Panamá	21.5	3.7	25.1
Paraguay	25.8	2.8	28.9
Perú	17.9	1.9	27.3
República Dominicana	17.8	1.4	26.8
Uruguay	13.0	3.3	22.1
Venezuela	19.2	4.0	26.7
América Latina	13.8	2.7	26.3

Fuente: Cepal, base de datos de gasto social y cálculos sobre la base de programas de transferencias condicionadas y otras del Instituto de Estadística de la Unesco, de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De acuerdo con la Cepal (Panorama Social, 2004 y 2014), las áreas donde más se concentran las asignaciones de recursos en la región son educación, salud y tiempo libre. Mientras que en menor medida se ha invertido en participación y ciudadanía, inserción laboral, prevención de la violencia, superación de la pobreza y asistencia social. A continuación, se presentan cuáles han sido las particularidades de las políticas de juventud y pandillas en Colombia.

2.3 COLOMBIA: UNA RESEÑA DE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD Y PANDILLAS

Colombia careció de políticas específicas para el fenómeno de pandillas hasta el año 2012, cuando se aprobó la Ley 1577. Hasta este momento, normas jurídicas y programas de políticas públicas orientaban los esfuerzos estatales de manera más o menos genérica hacia niños, niñas y adolescentes, sin dedicarse a la especificidad de grupos de pandilla. Por este motivo, se expondrán aquí las normas jurídicas y los instrumentos de política que organizan la acción estatal respecto a la juventud en general, para luego examinar en particular lo establecido respecto a las pandillas juveniles.

Se revisarán aquí en primer lugar las normas jurídicas (leyes o decretos) que delimitan los marcos de intervención y atención a jóvenes.¹³ En ese sentido, conviene mencionar que las leyes, los decretos, las ordenanzas y los acuerdos representan reglamentos de política donde se asignan funciones y competencias a las dependencias e instituciones que intervienen en la acción,

¹³ En el Anexo 1 se encuentra un listado de las leyes aquí mencionadas, por orden de aparición.

es decir, generan obligatoriedad para la materialización de la política, plan, programa o proyecto (Meny y Thoenig, 2002). En segundo lugar, se expondrán las estrategias de juventud diseñadas a partir del conjunto de recomendaciones de política realizadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (DNP, 2016). Y, en tercer lugar, se examinarán los planes nacionales de desarrollo (PND), toda vez que constituyen los lineamientos que siguen, según sea el caso, el Presidente de la República, los gobernadores o los alcaldes para diseñar las intervenciones públicas.

2.3.1 El desarrollo normativo de las políticas de juventud

La primera institución creada para ejecutar políticas dirigidas (indirectamente) a la juventud en Colombia data de 1968 (Ley 75). En medio de la reforma constitucional de ese año, se creó el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como entidad dedicada a la protección integral de la familia. Dentro de los marcos propositivos y programáticos de la institución se estableció que esta debe brindar atención a “[personas] menores de edad e hijos de familia”. En el mismo año se creó el Instituto Colombiano de Recreación y el Deporte (Coldeportes), por medio del Decreto 2743 de 1968, con el propósito de fomentar la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la práctica del ejercicio competitivo en la juventud.

Durante el período señalado (fines de la década de 1960 e inicio de 1970) la mirada estatal se centraba en la figura de la persona menor de 18 años de edad como un individuo en preparación para la vida adulta. De allí la premisa de “atender” a los jóvenes en su correcto desarrollo, educación y preparación para el trabajo, de controlar “riesgos” al correcto desarrollo o “reeducar” a aquellos que cometieran infracciones.

Para la misma época, sin embargo, comenzaba a desarrollarse una perspectiva de derechos de los jóvenes que buscaba una cualificación del sistema democrático, con apertura a la participación juvenil. Vinculados al movimiento estudiantil, jóvenes se movilizaban en defensa de la educación pública y participaban en organizaciones políticas urbanas (Palacios, 2003). Esta nueva perspectiva se consolidó a mediados de la década de 1980 (Parrá, 1998) con la declaración de la ONU del Año Internacional de la Juventud en 1985. También en éste período, la Convención sobre los Derechos del Niño es adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. La Convención avanza en el reconocimiento de derechos iguales e inalienables a todos los miembros de la familia humana, entre ellos los niños, comprendiendo en la definición de niño a toda persona menor de 18 años.

De manera paralela, la perspectiva del control sobre los riesgos ("situaciones irregulares") en el desarrollo de la niñez y las conductas de adolescentes se plasmó en el Código del Menor de 1989 (Decreto 2737 de 1989). El Código estructuró las respuestas institucionales, ya sea preventivas o represivas, para situaciones donde personas menores de edad se encuentren en situaciones irregulares, en una clara lógica de "potestad" del Estado sobre niños, niñas y adolescentes.

En la década de 1990, junto a los procesos de modernización del Estado y descentralización, se iniciaron reformas jurídico políticas alimentadas por una visión de ampliación de la democracia (Velásquez y González, 2003). Así la Constitución Política de Colombia de 1991 reconoció, en su artículo 45, a los adolescentes como sujetos de derecho tanto para su protección como para su formación integral, propiciando su participación en la definición de programas para su atención. Esta disposición permitió avanzar en legislación y políticas que concretaran el ejercicio de esa ciudadanía.

La creación de la Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia fue parte de esa concreción, junto con el diseño del documento Conpes 2626 de 1992, "Política Social para los jóvenes y las Mujeres". La Consejería asesoró técnicamente el desarrollo institucional en el ámbito local (con las Oficinas de la Juventud) para que territorialmente se asumiera tanto la gestión de políticas para la juventud, como la viabilidad de su participación (Viceministerio de la Juventud, 2000). El documento Conpes 2626 promovió (aunque sobre todo en el plano conceptual) una mirada sobre el joven como actor social.

Pese a estos esfuerzos, las dificultades en la implementación de políticas para la familia y la juventud en el ámbito local justificaron la creación en 1994 del Viceministerio de la Juventud, adscrito al Ministerio de Educación (Decreto 1953 del 8 de agosto de 1994). Su función sería específicamente la de formular políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de la juventud, brindando apoyo técnico a los entes territoriales en su implementación.

El Viceministerio de la Juventud logró la aprobación del documento Conpes de la Juventud 2794 de 1995, el cual se integró al Plan de Desarrollo Nacional, el "Salto Social" (Viceministerio de la Juventud, 2000) y la sanción de la Ley de Juventud (Ley 375) en julio de 1997.

La Ley de Juventud estableció la estructura jurídica e institucional para la definición de políticas, planes y programas para el desarrollo integral de jóvenes. De la misma manera, definió mecanismos de participación, otorgando competencias a organizaciones estatales, sociales y mixtas e instituyó los Consejos Municipales de la Juventud (CMJ) como instancias democráticas de participación y concertación de políticas con los jóvenes. La ley previó el acceso a proyectos de vivienda, empleo, reforma agraria y créditos para jóvenes, al igual que proyectos produc-

tivos y abrió una amplia gama de posibilidades a la formación integral por medio de ofertas culturales y educativas escolares y extraescolares.

Sin embargo, la ley careció de reglamentación, lo que impidió su aplicación. Solo en el año 2000 fue reglamentada la sección de la ley que crea los CMJ, a instancias del establecimiento del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, para el Programa Presidencial “Colombia Joven” (Decreto 822 de 2000). Este dictó la Política Nacional de Juventud (2005-2015), la que “reconoce a los jóvenes como sujetos de derechos”. Sin embargo, apenas diez renglones más abajo, el documento señala que “(...) durante la etapa vital de la juventud las personas se desarrollan y afianzan los tributos y cualidades que en el futuro permiten contar con unos ciudadanos sanos, educados, productivos, participativos, pacíficos y preparados para asumir los retos inherentes al mundo contemporáneo” (Presidencia de la República, 2004). Como se puede observar, se considera a los y las jóvenes no como ciudadanos, sino como sujetos de incapacidades para asumir el ejercicio de la ciudadanía.

Las elecciones de los Consejos de Juventud dieron muestra de la débil formación política de los jóvenes y de su instrumentalización en prácticas políticas clientelistas (Forero Reyes, 2009). Actualmente, los CMJ que existen no han logrado establecer su base social para la consulta y la construcción de propuestas de política desde el sector juvenil (Velásquez, 2011).

La más reciente norma generadora de políticas para la juventud es la Ley 1622, de abril de 2013 o Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil. Esta ley establece el marco institucional para que los jóvenes puedan ejercer los derechos de su ciudadanía juvenil y fortalecer sus capacidades de acceso a la participación e incidencia en la vida social, cultural y democrática (Congreso de la República de Colombia, 2013). La 1622 entiende a las juven-

tudes como segmento poblacional heterogéneo y transformador, definiendo al joven como la persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, económica y social, que hace parte de una comunidad política y que ejerce su ciudadanía.

La Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil fortalece los CMJ y crea el Sistema Nacional de las Juventudes, entendido como un grupo de actores, procesos, instancias y herramientas jurídicas, articulados para la formulación de planes, programas y proyectos dirigidos a garantizar el goce de los derechos y la participación e incidencia de los jóvenes en su propio desarrollo. De igual forma, la ley define competencias generales para las diferentes entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios) y capacidades específicas para cada una de las áreas de los gobiernos.

Para el ámbito nacional (art. 17) se reservan las competencias de orientar, coordinar y ejecutar políticas para la participación de jóvenes en la democracia y su acceso a servicios estatales que aseguren la vigencia de sus derechos humanos. De igual forma, se espera que asesoren a los entes territoriales en la formulación e implementación de políticas de juventud y proveer al desarrollo de capacidades en el Estado para ello, y gestionen conocimiento (en el monitoreo y evaluación de políticas) para una ejecución más eficiente de las políticas de juventud.

Como competencias generales para los entes territoriales (art. 16) se dispone que estos aseguren los recursos humanos y materiales para implementar políticas públicas de juventud, establezcan estructuras organizativas específicas para implementarlas y coordinarlas, y garanticen que las agendas de política pública juvenil se desarrollen participativamente con los jóvenes.

Las competencias reservadas para los departamentos (art. 18) consisten en el diseño, ejecución, evaluación y rendición de

cuentas de las políticas públicas de juventud en los ámbitos departamentales y municipales de gobierno; la coordinación y el asesoramiento a los municipios en su diseño e implementación de políticas de juventud y la facilitación de la participación joven en estos procesos; el liderazgo de redes regionales de implementación y alianzas público-privadas; la alimentación del sistema nacional de información de juventudes, y la evaluación de políticas públicas de juventud.

Por último establece que las competencias de los escenarios distritales y municipales (art. 19) consisten en el diseño, implementación, evaluación y rendición de cuentas sobre las políticas públicas e inversión social con impacto en jóvenes; la facilitación de la participación de jóvenes en la planeación del desarrollo; el diseño de programas para jóvenes de ejecución local (en municipios y distritos, ya sea financiados localmente o con fondos departamentales); la promoción de la concurrencia de las diferentes oficinas del gobierno en programas; la alimentación del sistema nacional de información de juventudes, y la garantía, junto con el ámbito departamental, del funcionamiento de los Consejos de juventud en los espacios municipal y distrital.

La Ley 1622 de 2013 plantea importantes ajustes en términos de sinergia institucional, asistencia técnica y la promoción y consolidación de sistemas de información para valorar los alcances o ajustar las acciones de política nacional de juventud en los territorios. Así mismo, las acciones se orientan a la intervención directa del Estado en el entorno social y político de los jóvenes para mejorar el acceso a oportunidades y evitar su presencia en escenarios de violencia e ilegalidad.

Este reglamento crea asimismo un Sistema Nacional de Juventud (art. 24) integrado por dos subsistemas: uno de instituciones estatales y otro de órganos de participación juvenil y comisiones de concertación. Las instituciones a participar en el subsistema

institucional son el Consejo Nacional de las Políticas Públicas de Juventud y las dependencias de juventud de las entidades territoriales. Para el subsistema de participación juvenil se prevén cinco formas de participación, desde asambleas hasta consejos territoriales.

Si bien la promulgación de la Ley 1622 o Estatutaria de Ciudadanía Juvenil permitió importantes ajustes en las competencias y las responsabilidades de las administraciones regionales y locales, se deben tener dos aspectos en cuenta: primero, los departamentos y municipios diseñaron sus planes de desarrollo para el período 2012-2015 con la norma anterior vigente (Ley 375 de 1997), con lo cual, la ley 1622 no obtuvo vigencia local empírica hasta 2016. Segundo, la nueva ley no pudo comenzar a ejecutarse porque la conformación de los Consejos de Juventud es prerequisite para realizar los ajustes institucionales y la incorporación de los nuevos lineamientos. Estas instancias, cuyos miembros debieron ser elegidos en octubre de 2012 (art. 52), aun no lo han sido por dificultades de carácter logístico que han impedido la convocatoria a elecciones (Colombia Joven, 2015).

Finalmente, es de destacar que el ámbito nacional se ha desempeñado tímidamente en su papel de coordinador interinstitucional, y esta función no ha sido asumida de manera efectiva. El trabajo de campo realizado con autoridades locales en siete ciudades para este informe, muestra que no ha existido un acompañamiento y asistencia técnica nacional, lo cual era indispensable para la capacitación de funcionarios de las entidades territoriales. Tampoco se ha hecho efectivo un ejercicio articulado entre las diferentes áreas del gobierno en tanto a diseño e implementación de las políticas públicas de juventud, en parte debido a la inexistencia de los consejos territoriales de juventud. Asimismo, no ha sido montado aún un sistema de seguimiento y evaluación a la política pública en los ámbitos nacional, regional y local.

A la fecha, solo una ley se dirige de manera focalizada a atender la problemática de jóvenes integrando pandillas. Se trata de la Ley 1577 de 2012, que busca fortalecer la acción estatal para contribuir a la rehabilitación e inclusión social de jóvenes en “alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil” (art. 1).

La novedad de esta ley es que otorga competencias a los tres niveles de gobierno (nacional, departamental, distrital y/o municipal) para actuar específicamente sobre un grupo meta restringido: jóvenes en “alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil”. Este grupo está constituido por jóvenes en tres diferentes situaciones: 1. En situación de “vulnerabilidad”, es decir que sufren la amenaza concreta de ser cooptados por grupos violentos; 2. Jóvenes que estén vinculados a grupos violentos, o 3. Jóvenes que han atravesado un proceso de rehabilitación tras abandonar grupos violentos.

En estos casos, para procurar su “inclusión social”, las diferentes oficinas del gobierno deben crear planes, programas y estímulos dirigidos al grupo meta específico. La ley, por tanto, prevé la generación de inversión pública (específica) dirigida a un sub-grupo de la juventud con dificultades particulares de integración social. El término “inclusión social” no es explicado en la ley, pero considerando las precisiones respecto del grupo meta, esta se refiere a acciones de prevención secundaria y terciaria.¹⁴

Como ente rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF), el ICBF tiene un papel protagónico en el diseño y coor-

¹⁴ La prevención secundaria y terciaria buscan fortalecer factores que eviten la comisión de delitos y reducir factores (de riesgo) que la estimulan. La prevención secundaria busca producir cambios en condiciones presentes al momento de la comisión del delito ya sea para interrumpirlo o para evitar su inmediata ocurrencia. La prevención terciaria es la que ejerce el sistema penal, actuando sobre quienes han delinquido, para que no reincidan (Pease, 2002).

dinación de acciones con otros entes estatales. Por ejemplo, con el Ministerio de Educación se ejecutan acciones para incluir a los jóvenes al sistema educativo. Con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se provee formación técnica; con el Ministerio de Salud y Protección Social, se garantiza el acceso a beneficios del Sistema General de Seguridad Social; con el Departamento Administrativo Nacional de Economía Solidaria, se estimula la creación de organizaciones de economía solidaria para que incluyan a estos jóvenes; con los Consejos de Política Social, se diseñan planes y proyectos que implementarán (coordinadamente) los diferentes niveles de gobierno.

2.3.2 Políticas de Juventud en los documentos del Conpes

Al igual que la legislación, los documentos del Consejo Nacional Económico y Social (Conpes) proporcionan información valiosa para establecer las líneas de acción estatal en la atención a jóvenes. A continuación, se presentan los títulos que han incluido planes de acción respecto de la población juvenil o las pandillas en alguno de los objetivos o áreas de intervención de la estrategia. Además, se identifican las principales competencias asignadas a las instituciones del Estado.

Cabe anotar que el análisis de los impactos de los documentos Conpes es de vital importancia, pero este ejercicio resulta imposible ante la debilidad de los sistemas de información existentes y la ausencia de informes de seguimiento y evaluación.¹⁵

¹⁵ Aquí no se realiza un examen de los alcances y la efectividad de las acciones estatales propuestas en los documentos Conpes, ya que este objetivo escapó al alcance de la presente consultoría. El trabajo de campo realizado en las siete ciudades, sin embargo, buscó contrastar los enunciados institucionales, con las realidades de los jóvenes y los funcionarios de las entidades territoriales.

Entre los documentos de política social se encuentra el Conpes 2626 de 1992 o Política Social para los Jóvenes y las Mujeres, cuyo objetivo fue el de mejorar las condiciones de vida, promocionar y garantizar su inclusión en ámbitos constituyentes de su vida. Eso significó el desarrollo de un conjunto de acciones orientadas a mejorar la capacidad de respuesta institucional en áreas ligadas al desarrollo económico y la cobertura en educación secundaria. Para ello, asignó competencias de implementación a los ministerios de Educación, Salud, Trabajo, al coordinador del Programa Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia (Ppjm), a la Consejería Presidencial para la Administración Pública, así como a los alcaldes y gobernadores (Conpes 2626, 1992).

En el Conpes 3622 de 2009, se identifican acciones públicas que dan cuenta de la importancia estratégica nacional de la inversión en temas relacionados con el proceso de nutrición y orientación de jóvenes, adolescentes y niños y niñas en situación de vulnerabilidad. Dentro de las recomendaciones de política para la atención a la familia y el restablecimiento de población en situación de desplazamiento forzado, se incluyó la atención a jóvenes y adolescentes. Entre las estrategias resaltan el apoyo nutricional y la orientación a la niñez, la adolescencia y la juventud, el restablecimiento y protección de sus derechos, y el diseño e implementación de programas de prevención. La gestión y disposición de acciones recayeron en los ministerios de Protección Social, Hacienda y Crédito Público, así como en el ICBF y el DNP.

El Conpes 3629 de 2009, "Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA): Política de Atención al Adolescente en Conflicto con la Ley", propuso el establecimiento de un esquema institucional encargado de formular la oferta interinstitucional nacional y territorial para mejorar la funcionalidad del SRPA y garantizar la protección y restablecimiento de los derechos de

los adolescentes en conflicto con la ley. Con dicha intención, se estableció como principio orientador el Interés Superior del Niño ¹⁶ y su fundamentación en enfoques de derechos y justicia restaurativa. Por esta vía se logra la eficacia de la acción pública cuando se garantiza el ejercicio de derechos, evitando la reincidencia y previniendo las conductas punibles en esta población.

La implementación de esta política estuvo orientada al mejoramiento de la oferta institucional en función de la eficiencia y la eficacia del SRPA, la ampliación y especialización de funcionarios en todos los ámbitos territoriales, la promoción de procesos de articulación institucional con instancias como el Sistema Nacional de Bienestar Familiar y el seguimiento a las responsabilidades de las entidades intervinientes (nacionales y territoriales) en el SRPA (Conpes 3629, 2009). Las instituciones con competencias asignadas para la materialización de la estrategia fueron los ministerios de Protección Social, Hacienda y Crédito Público, Interior y de Justicia, Educación, así como las entidades nacionales y territoriales vinculadas al funcionamiento del SRPA, DNP, CSJ e ICBF.

En 2010, el documento Conpes 3673 tuvo como objetivo prevenir el reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por grupos de delincuencia organizada y grupos armados al margen de la ley. Uno de los aspectos que se subraya es la presencia de principios de integralidad y goce de derechos, como valores que deben ser garantizados por el Estado, la sociedad y la familia. La materialización de la acción supuso el diseño de herramientas

¹⁶ El principio de prevalencia del interés superior del niño fue conceptualizado en el artículo 9 del Código de la Infancia y la adolescencia (ley 1098 de 2006) estableciendo que: "En todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza que deba adoptarse en relación con los niños, las niñas y los adolescentes, prevalecerán los derechos de estos, en especial si existe conflicto entre sus derechos fundamentales con los de cualquier otra persona. En caso de conflicto entre dos o más disposiciones legales, administrativas o disciplinarias, se aplicará la norma más favorable al interés superior del niño, niña o adolescente".

de atención integral a niños, niñas y adolescentes en lugares con riesgo por presencia parcial o continua de grupos armados ilegales, arreglos institucionales para contrarrestar formas de violencia en los entornos vitales y mejoramiento de la oferta y la capacidad de respuesta entre los niveles central y local (Conpes 3673, 2010).

Las principales entidades encargadas de la implementación fueron la Secretaría Técnica de la Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes por Grupos Organizados al Margen de la Ley; Acción Social; Alta Consejería Presidencial para la Reintegración; Programa Presidencial de Derechos Humanos; Secretaría de la Comisión Intersectorial; Defensoría del Pueblo; Procuraduría General de la Nación; Fiscalía General de la Nación; DNP; ICBF; SENA; secretarías de educación territoriales, y los ministerios de Educación, Cultura, Interior y de Justicia, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Conpes 3673, 2010).

Un año después, el documento Conpes 140 de 2011, modificó el documento Conpes 91 de 2005 Metas y Estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, incluyó nuevos indicadores, ajustó líneas de base y metas de algunos de los indicadores inicialmente adoptados e introdujo cambios en fuentes de información. El Conpes permitió la articulación de las estrategias estatales a los Objetivos del Milenio, al definir las metas y estrategias de Colombia para alcanzarlos, con el propósito de universalizar la enseñanza primaria a través de oferta focalizada, ampliación de la cobertura junto con secretarías de Educación de municipios certificados, aceptando un enfoque diferencial para la juventud, y buscando el mejoramiento de los procesos de financiación.

Lo llamativo de este documento es que entre las metas dispuestas se encuentra el aumento de la cobertura en educación media al 93 por ciento para 2015 y la reducción de la tasa de analfabetismo de personas entre los 15 y los 24 años al uno por ciento

en el mismo período. Entre las instituciones encargadas de hacer la respectiva gestión y monitoreo de las estrategias, sobresale el DANE, la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, Acción Social, DNP, Ministerio para la Protección Social y el ICBF (Conpes 140, 2011).

De la misma forma, el Conpes 3708 de 2011 planteó la necesidad de proporcionar herramientas al gobierno nacional para mejorar procesos de cobertura educativa. Aunque el texto propone un amplio conjunto de herramientas de gestión no ligadas al tema de juventud, lo interesante es que propuso, entre los objetivos estratégicos, una línea de intervención dedicada al mejoramiento del acceso a la educación, técnica, y tecnológica de la población juvenil. Para cumplir con los objetivos propuestos, les otorgó responsabilidades a los ministerios de Educación, Hacienda y Crédito Público y DNP (Conpes 3708, 2011).

El Conpes 147 de 2012 estableció los lineamientos para el desarrollo de una Estrategia para la Prevención del Embarazo en la Adolescencia y la Promoción de Proyectos de Vida para los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes entre los 6 y 19 años. Sus principales objetivos fueron la permanencia escolar, la culminación del ciclo educativo, el logro de familias funcionales. Este documento dispuso un conjunto de estrategias encaminadas a formular planes de atención psicosocial y diferencial, apoyo interinstitucional y acompañamiento a gobiernos locales en procesos de implementación de acciones para la prevención del embarazo, la participación, el empoderamiento y la promoción de la salud y la educación sexual (Conpes 147, 2012). Las entidades con responsabilidades asignadas fueron la Alta Consejería de la Mujer, los ministerios de Salud y Protección Social, Educación, Defensa, Justicia y del Derecho e Interior, ICBF y DNP.

En lo económico, es pertinente destacar el documento Conpes 173 de 2014, el cual delimitó los lineamientos para la generación de oportunidades para los Jóvenes. Las recomendaciones tuvieron como eje orientador el diseño de acciones públicas que

posibiliten la inserción de la población joven al mercado laboral y productivo bajo criterios de calidad y estabilidad.

Los campos de acción se pueden sintetizar en la promoción del capital social y la confianza institucional, el desarrollo de capacidades y competencias a partir de procesos formativos y de capacitación, la promoción de la estabilidad y calidad laboral, la promoción de los programas de emprendimiento y generación de oportunidades de desarrollo humano a población rural (Conpes 173, 2014).

Las instituciones encargadas de darle contenido a la política fueron los ministerios de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Trabajo, Educación, Tecnologías de la Información y Comunicación, Comercio, Industria y Turismo, Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Programa Presidencial para el Sistema Nacional de Juventud Colombia Joven, DNP y SENA.

2.3.3 Políticas de Juventud en los Planes Nacionales de Desarrollo

Otra forma en la que se han generado políticas de juventud son los Planes Nacionales de Desarrollo (PND). Los PND son los instrumentos de planeación y disposición de la gestión pública que, dictados en cada nivel de gobierno y para el período de gobierno del ejecutivo, permiten articulación entre niveles de gobierno, proveyendo coherencia en los objetivos de política pública (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

En ese sentido, es relevante abordar los dos últimos gobiernos del país con el ánimo de observar las formas de intervención en políticas que buscaron beneficiar a la población joven. Así las cosas, se presentará el plan del periodo 2010-2014, "Prosperidad para Todos: Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad", y el del período 2014-2018, "Todos por un nuevo país".

PND “Prosperidad para Todos: Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad” (2010-2014)

En el primer mandato del presidente Juan Manuel Santos es posible identificar avances en el reconocimiento de los derechos de los jóvenes. Con el PND 2010-2014: “Prosperidad para Todos: Más Empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad”, se formularon ejes de acción para la atención de población joven (Tabla 3). Este Plan incluyó cuatro ejes relacionados con los cambios en las condiciones de vida de la juventud:

- 1. Formación de capital humano:** planteó la necesidad de avanzar en la cobertura en educación con principios de calidad, oportunidades y ajustada a las condiciones y expectativas de los contextos regionales. Dispuso aumentar la cobertura de la población de 15 a 24 años en educación media, técnica, tecnológica y superior, así como incidir en los procesos de aprobación en los grados escolares. Para esto el diseño buscó centrar parte de los esfuerzos estatales en mejorar la capacidad y la calidad de las instituciones educativas del país, a partir del seguimiento, control y estímulo de colegios y escuelas, sin dejar de lado la articulación a procesos transversales como la atención a la primera infancia.
- 2. Acceso y calidad en salud universal y sostenible:** propuso mejorar el acceso y la prestación del servicio de salud a los ciudadanos del régimen contributivo y subsidiado. Su materialización en la atención a jóvenes, implicaba fortalecer acciones de Seguridad Nutricional y Alimentaria, así como el uso de métodos anticonceptivos en población de 15 a 19 años.
- 3. Desarrollo y protección social:** buscó el reconocimiento y la garantía, por parte de la sociedad civil y el Estado,

de los derechos de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes del país. Desde esa perspectiva, se propuso desarrollar programas y proyectos dirigidos a la protección de la salud sexual, la reducción del consumo de drogas y la promoción de espacios de organización comunitaria o política de los jóvenes (como Los jóvenes tienen la palabra, Comités Consultivos de Jóvenes, Consejos de Juventud y Escuelas de Derechos y Deberes Humanos).

4. **Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos:** planteó mejorar las condiciones de acceso al mercado laboral a partir de la generación y formalización del empleo y de promoción de la competitividad. En ese sentido, se propuso desarrollar acciones para facilitar el acceso a microcréditos y gestionar recursos para el emprendimiento con el propósito de disminuir las tasas de desempleo de los jóvenes entre los 14 y 26 años (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

**TABLA 3. EJES, ESTRATEGIAS Y ACCIONES ESPECÍFICAS EN JUVENTUD.
PND 2010-2014**

EJE	ESTRATEGIAS JUVENTUD	ACCIONES ESPECÍFICAS
Formación de capital humano	Fortalecimiento académico de las instituciones y los estudiantes que presentan menores índices de desempeño. Generar estímulos e incentivos a las instituciones educativas que presenten avances en sus logros educativos y a los estudiantes con mejor desempeño.	Disminución de analfabetismo en población de 15 a 24 años. Mejorar años promedio aprobados de educación Población de 15 a 24 años

<p>Acceso y calidad en salud</p>	<p>Fortalecer la vigilancia en salud como eventos de notificación obligatoria, las enfermedades transmitidas por alimentos, las enfermedades crónicas no transmisibles (ECNT), el embarazo adolescente y la desnutrición</p>	<p>Mejorar uso de métodos modernos de anticoncepción entre la población adolescente (15 a 19 años) sexualmente activa.</p> <p>Disminución de mujeres de 15 a 19 años que han sido madres o están en embarazo</p>
<p>Desarrollo y Protección Social</p>	<p>Promoción de comportamientos seguros en materia de sexualidad de adolescentes y en el establecimiento de servicios de orientación y consejería reproducción y la sexualidad.</p> <p>Implementación de la Política Nacional de Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y Plan Nacional de Reducción del Consumo de Drogas.</p> <p>Promoción de Los Jóvenes Tienen la Palabra, los Consejos de Juventud, los Comités Consultivos de Jóvenes y las Escuelas de Derechos y Deberes Humanos</p>	<p>Disminución de niños, niñas y adolescentes en el mercado laboral</p>
<p>Empleabilidad, emprendimiento y generación de ingresos</p>	<p>Implementar acciones para la adecuada interrelación y complementariedad del Sistema de Intermediación Laboral con los Sistemas de Protección al Cesante, Formación de Capital Humano y la Estrategia de Gestión del Recurso Humano.</p>	<p>Disminuir el desempleo en jóvenes entre 14 y 26 años de edad</p>

Fuente: DNP, 2015.

PND “Todos por un nuevo país” (2014-2018)

El Plan de Desarrollo 2014-2018 está articulado a la Agenda de Desarrollo Post 2015 de la ONU. En este hay cuatro ejes de acción dirigidos a la atención integral a jóvenes (Tabla 4) (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

1. **Educación.** Plantea fortalecer la educación media, al punto de hacerla obligatoria hasta el grado once. Para conseguirlo, el PND propone implementar un proceso de modernización institucional que permita avanzar en términos de calidad en la formación, productividad y transición hacia la educación superior. Además, la ampliación de espacios de formación universitaria y profesional para el trabajo y el desarrollo. También, se propone fortalecer la infraestructura educativa, con énfasis en zonas más apartadas del país.
2. **Competitividad e infraestructura.** Establece mayor apoyo a los jóvenes profesionales en el acceso a posgrados en universidades nacionales y extranjeras, de acuerdo con las necesidades del sector productivo del país. Así mismo, otorga especial interés a la formación de niños, niñas y jóvenes en ciencia, tecnología e innovación como herramienta para enfrentar problemas sociales, económicos y ambientales.
3. **Movilidad social.** Busca orientar esfuerzos de formación en educación media, tecnológica y profesional a la población vulnerable para la inserción de los jóvenes al mercado laboral, en condiciones de calidad. En este propósito, el PND propone un mayor liderazgo del SENA en la construcción de programas de formación para el empleo, la asignación de subsidios para la formación profesional de jóvenes en situación de vulnerabilidad y la implementación de programas de empleo y auto empleo temporal rural y urbano. También incluye el fortalecimiento y consolidación

de acciones para garantizar los derechos sexuales de adolescentes y jóvenes.

4. **Seguridad, justicia y democracia para la construcción de paz.** Bajo un enfoque multisectorial, sugiere el diseño e implementación de una política pública para la prevención del delito en adolescentes y jóvenes. Así mismo, destaca la coordinación de los sistemas de justicia, protección, salud y las entidades territoriales en la atención integral para el restablecimiento de derechos y la resocialización dispuesto en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA).

TABLA 4. EJES, ESTRATEGIAS Y ACCIONES ESPECÍFICAS EN JUVENTUD, PND 2014-2018

EJE	ESTRATEGIAS JUVENTUD	ACCIONES ESPECÍFICAS
Educación	Acceso y calidad a la educación, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos	<p>Ampliar cobertura y permanencia en el sistema educativo</p> <p>Transformar la educación en el campo</p> <p>Construir el sistema de educación terciaria con mayor acceso, calidad y pertinencia</p> <p>Eliminar el analfabetismo</p> <p>Potenciar capacidades y talentos excepcionales</p>
Competitividad e Infraestructura Estratégicas	Contribuir al desarrollo productivo y la solución de los desafíos sociales del país a través de la ciencia, tecnología e innovación.	<p>Mejorar la calidad y el impacto de la investigación y la transferencia de conocimiento y tecnología.</p> <p>Generar una cultura que valore y gestione el conocimiento y la innovación.</p>

<p>Movilidad social</p>	<p>Garantizar los mínimos vitales y avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de la población en pobreza extrema para su efectiva inclusión social y productiva (Sistema de Promoción Social).</p> <p>Mejorar las condiciones de salud de la población y disminuir las brechas de resultados en salud.</p> <p>Generar alternativas para crear empleos de calidad y acceder al aseguramiento ante la falta de ingresos y los riesgos laborales.</p> <p>Cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación, para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía.</p>	<p>Brindar complementos para la formación de población vulnerable.</p> <p>Incentivar la generación de ingresos de la población para superar la pobreza.</p> <p>Asegurar los derechos sexuales y reproductivos</p> <p>Incrementar las oportunidades de enganche laboral en empleos de calidad.</p> <p>Consolidar condiciones equitativas que permitan alcanzar el desarrollo integral y el ejercicio efectivo de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes.</p> <p>Fomentar la lectura, la construcción de proyectos de vida en torno a la cultura y el deporte y el desarrollo de actividades lúdicas y recreativas.</p>
<p>Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de paz</p>	<p>Proveer seguridad y defensa en el territorio nacional.</p> <p>Fortalecer las instituciones democráticas para la promoción, respeto y protección de derechos humanos, la construcción de acuerdos sociales incluyentes y la gestión pacífica de conflictos.</p>	<p>Fortalecer los mecanismos de representación democrática y participación electoral.</p> <p>Promocionar el Sistema integral de gestión de conflictividades con enfoque territorial</p>

Seguridad, Justicia y Democracia para la Construcción de paz	Fortalecer la articulación del Estado en un marco de política criminal coherente, eficaz y con enfoque restaurativo.	Consolidar el Sistema Nacional de Juventud. Atender integralmente a los adolescentes vinculados al SRPA, desde un enfoque pedagógico y restaurativo.
--	--	---

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, 2015

2.3.4 La implementación de las políticas de juventud en los entes territoriales

La coherencia y articulación entre las ramas del gobierno es uno de los mayores desafíos de las políticas públicas. Lograrlo demanda acuerdos y sinergias entre el diseño nacional o departamental con el ámbito local, pero requiere también procesos de implementación coordinados que tomen en cuenta tanto las capacidades de implementación en los ámbitos descentralizados como una adaptación a las prácticas y necesidades locales. Finalmente, el diseño e implementación demandan estrategias realistas de monitoreo, que permitan determinar no solo si las acciones han sido efectivas produciendo el impacto deseado, sino si han sido además eficientes en el uso de recursos (Salazar, 1999).

Esta articulación ocurre en Colombia principalmente a través de los planes de desarrollo de los distintos niveles de gobierno. Estos planes son los instrumentos de planeación y disposición de la gestión pública, los cuales proveen, con su articulación, coherencia en los objetivos de política pública (Departamento Nacional de Planeación, 2011). Para ello, la Ley 152 de 1994, en sus art. 32 y 45, ordena a las entidades territoriales (departamentos, municipios y distritos) diseñar sus planes de desarrollo teniendo en cuenta las estrategias y políticas dispuestas en el PND. De la

misma manera, el art. 47 establece que las regiones de planeación deben apoyar técnicamente a los entes territoriales en su planeación y velar por la coherencia y articulación de la planeación de los entes territoriales respecto a las directrices nacionales.

En concordancia con este sistema en cascada, los planes de desarrollo departamentales y municipales para el periodo 2012-2015, incorporaron el principio de la prevalencia del Interés Superior del Niño, y de su vigencia en los procesos de planeación territorial. Asimismo, la integralidad o transversalidad¹⁷ de las acciones estatales supuso la aplicación de un enfoque diferencial e incluyente para la promoción y protección de los derechos, de acuerdo al marco jurídico vigente (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Además de articularse a las estrategias del PND, los departamentos y municipios debieron incorporar en sus planes de desarrollo los lineamientos del Código de la Infancia y la Adolescencia y la Ley 1622 de 2013, en especial el Artículo 7 sobre la protección integral, que se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos; el Artículo 11. Sobre exigibilidad de los derechos, que señala que el Estado en cabeza de todos y cada uno de sus agentes tiene la responsabilidad inexcusable de actuar oportunamente para garantizar la realización, protección y el restablecimiento de los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes; Artículo 31

¹⁷ Se entiende por integralidad los altos grados de articulación y complementariedad al interior de las instituciones públicas y entre los distintos sectores que tienen como propósito generar el conjunto de acciones coordinadas que busca incidir de forma eficiente, eficaz y efectiva en las dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales de los sujetos de la acción pública. La transversalidad, por su parte, implica la incorporación de elementos de intervención en juventud en todas las acciones sociales gubernamentales y no únicamente como acciones específicas.

sobre el derecho a la participación de los niños, las niñas y los adolescentes en las actividades que se realicen en la familia, las instituciones educativas, las asociaciones, los programas estatales, departamentales, distritales y municipales que sean de su interés; el Artículo 36 sobre derechos de los niños, las niñas y los adolescentes con discapacidad, en el que se autoriza a la entidades territoriales celebrar convenios con entidades públicas y privadas para garantizar la atención en salud y el acceso a la educación especial de los niños, niñas y adolescentes con anomalías congénitas o algún tipo de discapacidad y el Artículo 41 sobre las obligaciones del estado que en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal deberá garantizar el ejercicio de todos los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes.

En el caso de la Ley 1622, que derogó la 375 de 1997, se deben tener en cuenta dos aspectos. El primero, que los departamentos y municipios diseñaron sus planes de desarrollo 2012-2015 con la norma vigente para la época (Ley 375 de 1997) y, el segundo, que la nueva ley (1622) no ha sido ejecutada porque el prerrequisito para realizar los ajustes institucionales y la incorporación de los nuevos lineamientos, es la conformación de los Consejos de Juventud. Como ya se señaló, las elecciones a estas instancias debieron haberse realizado en octubre de 2012, a pesar de lo cual aún a la fecha de escritura realización de este informe no se habían desarrollado por dificultades de carácter logístico (Colombia Joven, 2015). Una vez inicie su ejecución, se advierte un cambio significativo en las lógicas institucionales para adaptarse a los nuevos requerimientos técnicos que implicará la ampliación del rango edad de la población objeto de atención, es decir, jóvenes entre los 14 y 28 años; dos años más de lo dispuesto en la norma derogada.

También debe anotarse que si bien la Ley 1577 de 2012 avanzó en el diseño de un conjunto de acciones para atender jóvenes en riesgo social, pandillismo y violencia, no fue explícita al mo-

mento de definir el grado de inclusión de los lineamientos en los planes de desarrollo en lo que concierne a las acciones específicas a desarrollar por parte de los municipios. En ese sentido, la ley designó al ICBF como institución encargada de coordinar la política, mientras que a los departamentos y municipios les asignó la responsabilidad de disponer de recursos suficientes para articularse a la iniciativa interinstitucional. Al respecto, el art. 2 establece que los tres niveles de gobierno pueden diseñar planes, programas y estímulos para atender a la población juvenil, según disponibilidades presupuestales y, el art. 4 menciona que el ICBF es la entidad encargada de propiciar procesos de articulación entre el sector público y privado.

Por último, el art. 5 dispone que las entidades territoriales, articuladas al ente coordinador, promuevan planes, programas y acciones para cumplir con el objeto de la ley. Por lo tanto, la norma no indica de forma clara que el diseño, ejecución y evaluación sea responsabilidad exclusiva del municipio o departamento; más bien asume que hacen parte del andamiaje institucional asesorado y coordinado por el ICBF.

Resumen

Como se ha visto en esta reseña rápida de las políticas de juventud en Colombia, existe en estas una clara evolución. Al considerar los criterios de análisis expuestos a partir del estudio de Cepal (2004), respecto a la juventud se pueden distinguir tres ciclos en los enfoques de las políticas públicas.

Un primer ciclo, que concluyó con la década de 1980, mostraba la preeminencia de los dos primeros enfoques que consideran a la juventud una etapa de transición a la adultez o una etapa de riesgo y transgresión de normas sociales. Ejemplo de este son las leyes de creación del ICBF (Ley 75 de 1968, establece para la entidad el objeto de “atender” a los jóvenes en su correcto de-

sarrollo, educación y preparación para el trabajo y a la familia) y el Código del Menor (1989, pretende controlar “riesgos” al correcto desarrollo o “reeducar” a aquellas personas que cometieran infracciones). Sumado a estos enfoques, el gasto social tenía una focalización baja en el grupo meta juventud, ya que se invertía en sectores amplios de la sociedad y, por extensión, en jóvenes, o se invertía en las familias y, por tanto, indirectamente en jóvenes.

Desde la década de 1990, el enfoque de las leyes (en consonancia con el art. 45 de la Constitución Política) pasó a conceptualizar a la juventud como un sujeto ciudadano de derechos. Esta aproximación se plasmó en los Conpes 2626 (1992), 2794 (1995), 3629 (2009), así como en la Ley 375 (1997) de Juventud. Estos documentos desarrollaron estructuras de participación política para jóvenes en aras de la representación de sus propios intereses y propusieron la creación de oficinas centrales y descentralizadas para generar políticas participativas de juventud. La focalización del gasto siguió dedicándose, sin embargo, solo indirectamente a la juventud, porque estaba destinado sobre todo a la familia (“juventud, mujer y familia”).

El tercer ciclo comienza en la década de 2010, donde las leyes se enfocan en la juventud como un sujeto ciudadano y actor en el desarrollo. El enfoque es claramente visible en la Ley Estatutaria de la Ciudadanía Juvenil (Ley 1622 de 2013) y los Conpes 3708 (2011), 147 (2012) y 173 (2014). Los tres documentos Conpes apuntan a la superación de brechas de educación y capacidades de inserción en el mercado laboral de los jóvenes; buscando la permanencia escolar mediante la prevención del embarazo temprano, promoviendo la educación técnica y tecnológica para jóvenes de bajos recursos y la generación de oportunidades para su desarrollo humano. La Ley 1622 de 2013 crea un complejo sistema de participación para los jóvenes y de coordinación de las políticas de juventud. En este ciclo se

evidencia, sin embargo, que esos enfoques no se han traducido aún en una mayor focalización del gasto social en la juventud, ya que las leyes dictadas no se implementaron suficientemente, como para producir un impacto cierto en las condiciones de vida de la juventud en situación de pobreza.

Como se ha indicado, la Ley 1622 ofrece un complejo sistema de competencias, donde existe una superposición de competencias entre las oficinas del gobierno. Los cuatro niveles previamente mencionados reciben competencias de diseño e implementación, lo que desde un inicio demanda esfuerzos de coordinación vertical. Paralelamente, al ámbito nacional se atribuye la competencia para la coordinación entre los escenarios sub-nacionales y a los departamentos, la coordinación hacia el interior del departamento. Este doble sistema de coordinación, que podría redundar en una conexión escalonada entre niveles de gobierno, también podría generar un choque entre competencias, si no existen instancias de conciliación de política entre oficinas del gobierno.

Sin embargo, los problemas de la Ley 1622 no han sido de diseño sino fundamentalmente de implementación. El estudio de campo, realizado en desarrollo de este informe, muestra que no existe una sistemática implementación de la ley: una gran cantidad de entes territoriales no ha creado las dependencias específicas para la gestión local de políticas de juventud. Hasta ahora es deficitaria la capacitación y el asesoramiento nacional hacia los entes territoriales en la generación de políticas específicas. Los Consejos de Juventud locales tienen una lenta constitución, con lo que el subsistema de participación juvenil es apenas embrionario y la participación permitida a este grupo poblacional es más de tipo deliberativo que de cogestión. El resultado es un sistema nacional de diseño e implementación que aún no ha sido puesto en funcionamiento.

La Ley 1577 de 2012, por su parte, que pretende abrir posibilidades a jóvenes en situación de “emergencia social, pandillismo y violencia juvenil” ha tenido menor aplicación que la 1622. La implementación de esta ley demanda una fuerte articulación no solo entre áreas del gobierno sino además una articulación horizontal entre agencias y poderes del Estado dentro de un ámbito espacial común. La individualización de los sujetos de acción de la ley (jóvenes en tres diferentes situaciones de vulnerabilidad) demanda una coordinación entre policía, rama judicial, ICBF e incluso organizaciones no gubernamentales, que no se ha puesto en práctica y es políticamente dificultosa, debido a la poca disposición de los actores gubernamentales para coordinar acciones en el ámbito más descentralizado de gestión.

Al mismo tiempo, entes estatales como el Ministerio de Educación o el SENA, que deben adecuar normas y estándares que ordenan la provisión de servicios, no lo han hecho, con lo cual es imposible la prestación de servicios a los sujetos de la ley (para “jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil”). Como veremos luego, se identificó en el trabajo de campo, que jóvenes en peligro de ser reclutados por bandas criminales o que han abandonado pandillas, no son aceptados como estudiantes por el SENA por carecer de las mínimas credenciales de educación requeridas por esta entidad para acceder a la capacitación laboral.

Además de lo ya mencionado, un gran desafío de las políticas de juventud es el de evaluar su eficacia y eficiencia. Son escasos los documentos de evaluación de política pública y quizás esto se deba a que su desarrollo ha sido más formal (sobre el papel) que operativo. Una explicación de esta situación puede ser que, en muchos casos, las estrategias para la atención a jóvenes son “transversales” dentro de otros programas de gobierno (con focalización indirecta del gasto); abordan rangos de edad diversos y no muy claros (a veces de 6 a 19, otras de 15 a 25 o 26

años). Como consecuencia de ambos aspectos, los sistemas de evaluación revisan efectos de los programas y no el impacto en el sujeto concreto: la población joven.

La ambigüedad mostrada en la definición y delimitación de la categoría “joven” y “pandilla” también genera limitaciones en las políticas que se materializan en las intervenciones e impactó: 1. Los procesos de participación e inclusión, en los que hay poca operatividad de las instancias de participación de los jóvenes y las expresiones juveniles de participación tienen un carácter marginal en lo político. 2. En los esquemas de control (punitivos y de resocialización), los elevados costos de las políticas punitivas, su falta de integralidad y poca eficiencia y eficacia de las acciones de resocialización, rehabilitación y reinserción social. 3. En las acciones para mejorar la situación socioeconómica de los jóvenes (empleo, educación y salud), en la poca oferta laboral, la limitada posibilidad de alianzas con el sector productivo, la deficiente oferta educativa y la inversión dispersa y poco focalizada en este campo.

3

**Análisis
Socio-
Demográfico
de las siete
ciudades**

Análisis Socio- Demográfico de las siete ciudades

En el presente capítulo se presentan datos estadísticos con los cuales se sustenta la selección de las siete ciudades de estudio, clasificadas por tamaño (grande, mediana y pequeña), y se exponen los contextos en los cuales el terreno es fértil para la conformación de pandillas. Para esto, se explora información relacionada con índices de pobreza, estado de la educación (con factores como analfabetismo, deserción estudiantil) y del trabajo y el desempleo (tasa de ocupación y desocupación). Al final, después de presentar las cifras comparadas por ciudades según los datos recopilados, se presenta un breve perfil de las siete ciudades, una a una, estudiadas en el informe.

De acuerdo con las teorías reseñadas en el capítulo 1, *Marco Conceptual*, el fenómeno de las pandillas está fuertemente influenciado por condiciones socioeconómicas y demográficas de los entornos en los que se desarrolla. Además, se ha señalado que estos grupos son una manifestación citadina, consecuencia de los procesos de urbanización. La falta de cohesión comunitaria, producida por la migración y la exclusión tanto social como económica son condiciones presentes allí donde aparecen pandillas. Cuando a estas circunstancias se les suman procesos de identificación personal de los jóvenes y confrontación con el orden establecido, se ha visto que aumentan las probabilidades de que se formen estos grupos. Para comprender qué realidades socioeconómicas imperan en las ciudades estudiadas, a continuación se analizan los índices de pobreza y desigualdad, así como dos conjuntos de indicadores que muestran las condiciones educativas y laborales en las siete ciudades.

Para el desarrollo de este informe se han seleccionado tres ciudades colombianas grandes (Bogotá, Distrito Capital; Medellín, Antioquia, y Cali, Valle del Cauca); tres medianas (Pereira, Risaralda; Cartagena, Bolívar, y Soledad, Atlántico) y una pequeña (Puerto Tejada, Cauca). Todas operan como una muestra no pro-

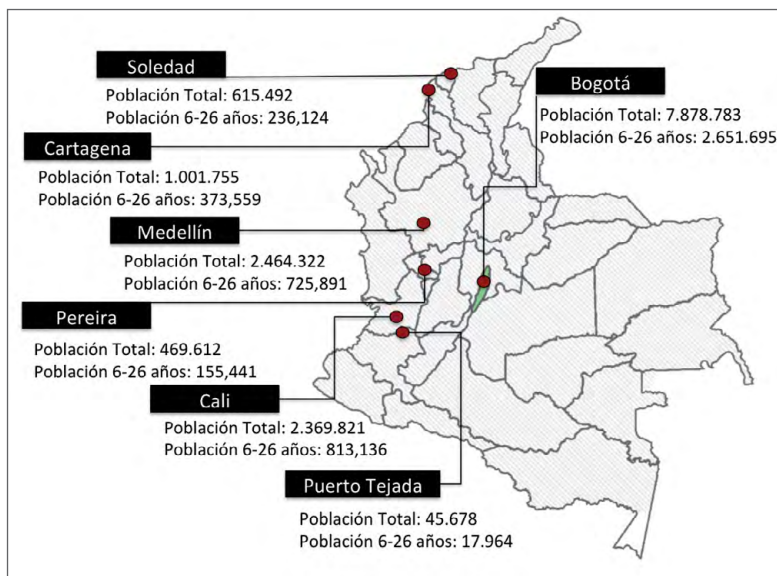
babilística,¹⁸ es decir, no fueron seleccionadas bajo criterios de aleatoriedad ni azar y no se pretende hacer inferencias bajo el rigor estadístico. Lo que se intenta es reflejar algunas dinámicas del país urbano, bajo el entendido que las pandillas son producto de la creciente urbanización y que es en las ciudades donde estas dinámicas constituyen uno de los desafíos más sentidos para la gobernabilidad. Estas siete ciudades se han propuesto desde el método del caso extendido, el cual permite representar un problema a partir de casos, para que dicha descripción sea aplicable a otros (Burawoy, 1998).

De acuerdo con cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para 2015 las tres ciudades más grandes del país concentraban el 26,4 por ciento de la población. Bogotá tenía 7 878 783 habitantes; Medellín, 2 464 322, y Cali, 2 369 821. Cartagena, Soledad y Pereira, consideradas urbes intermedias, contaban con 1 001 755, 615 492 y 469 612 personas, respectivamente. Por último, Puerto Tejada registraba 45 678 pobladores (ver Tabla 5) (Ver Mapa 1).

Del total de personas que habitan las áreas seleccionadas (14 845 463), y siguiendo la información proyectada por el DANE, el 98,6 por ciento se concentra en cabeceras municipales y el 1,4 por ciento restante en zonas rurales. Las siete ciudades ejemplifican el avance de los procesos de urbanización, en las cuales las áreas rurales circundantes están en gran medida integradas a las lógicas urbanas de sus correspondientes municipios. Tal vez las excepciones sean Pereira y Puerto Tejada en las que existen

¹⁸ Las muestras no probabilísticas se utilizan para obtener los casos típicos que interesan al investigador, con el fin de profundizar en los aspectos de su interés, así como para intentar establecer la naturaleza, circunstancias, contexto y características de un fenómeno analizado. Se diferencian de las muestras probabilísticas, en tanto las primeras no buscan establecer generalizaciones a partir de extrapolaciones con aleatoriedad y cálculo del error estándar.

MAPA 1. LAS SIETE CIUDADES DEL ESTUDIO: POBLACIONES TOTALES Y DE 6 A 26 AÑOS (DATOS A 2015)



Fuente: Proyecciones de población del DANE 1985-2020.

aún proporciones relativamente importantes (superiores al diez por ciento) de población rural ubicada en zonas dispersas.

La población joven, entendida en este estudio como aquella que se encuentra en el rango de los 6 a los 26 años,¹⁹ oscila entre el 30 y el 40 por ciento del total de habitantes en estas ciudades:

¹⁹ Esta definición de "juventud" no se corresponde a la del Estatuto de Ciudadanía Juvenil, que caracteriza a las personas jóvenes como aquellas entre los 14 y los 28 años. Como se aclara en el Capítulo 4 del presente informe, se tomó este rango de edad para contrastar datos demográficos con la estadística criminal recopilada por la Policía Nacional, respecto de este grupo poblacional.

Puerto Tejada tiene un mayor tamaño relativo, con un 39 por ciento, seguida por Soledad (38 por ciento), Cartagena (37 por ciento), Cali (34 por ciento), Bogotá (33,6 por ciento), Pereira (33 por ciento) y Medellín (29 por ciento).

TABLA 5. LAS SIETE CIUDADES DEL ESTUDIO: POBLACIÓN TOTAL, POBLACIÓN DE 6 A 26 AÑOS, PORCENTAJES POR SEXO Y ÁREA RURAL (DATOS A 2015).

CIUDAD	POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN RURAL (%)	POBLACIÓN 6-26 AÑOS	POBLACIÓN 6-26 AÑOS (%)	HOMBRES 6-26 AÑOS (%)	MUJERES 6-26 AÑOS (%)
Bogotá	7.878.783	0,21	2.651.695	33,66	50,88	49,12
Medellín	2.464.322	1,20	725.891	29,46	50,83	49,17
Cali	2.369.821	1,55	813.136	34,31	50,64	49,36
Cartagena	1.001.755	4,21	373.559	37,29	50,43	49,57
Pereira	469.612	15,64	155.441	33,10	51,09	48,91
Soledad	615.492	0,10	236.124	38,36	50,96	49,04
Puerto Tejada	45.678	11,76	17.964	39,33	50,55	49,45

Fuente: Proyecciones DANE 1985-2020. Cálculos propios.

3.1 CONDICIONES DE POBREZA EN LAS CIUDADES

Según el DANE (2015), los mayores índices de pobreza monetaria²⁰ se concentran en Cartagena y Soledad, donde alrededor de

²⁰ La pobreza monetaria es un método indirecto para evaluar la capacidad adquisitiva (ingreso) de los hogares respecto a una canasta familiar. Esta pobreza se divide en dos tipos: monetaria y monetaria extrema. La primera alude a una canasta que incluye todos los bienes y servicios considerados mínimos vitales, la segunda solo comprende los bienes alimenticios (DANE, 2015).

un cuarto de la población se encuentra en situación de pobreza (27 por ciento en Cartagena y 26 en Soledad) (Tabla 6). El indicador muestra valores menos preocupantes en Medellín, Pereira y Cali, donde entre el 15 y el 20 por ciento sufre pobreza monetaria (15 por ciento en Medellín, 18 en Pereira y 19 en Cali). Bogotá es la ciudad en la que este indicador alcanza las menores cifras relativas, con apenas el 10 por ciento. Para el caso de Puerto Tejada solo fue posible contar con información de 2005, que para entonces indicaba que el porcentaje de la población en situación de pobreza monetaria era del 33 por ciento.²¹

TABLA 6. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA PARA LAS SIETE CIUDADES.

INDICADOR	BOGOTÁ	MEDELLÍN	CALI	CARTAGENA	PEREIRA	SOLEDAD	PUERTO TEJADA
Población en situación de pobreza 2002 (%)	31,70	36,50	33,50	47,50	32,70	43,90	33,38*
Población en situación de pobreza 2014 (%)	10,10	14,70	19,10	26,60	18,10	25,50	
Diferencia	-21,60	-21,80	-14,40	-20,90	-14,60	-18,40	

Fuente: DANE, 2015 (calculado con los datos del Censo 2005).

A 2014, en lo que respecta a la población en situación de pobreza extrema (Tabla 7), los porcentajes de las mismas siete ciudades se encontraban por debajo del 10 por ciento, así: Cartagena y

²¹ Las ciudades sobre las que se reportan datos sociodemográficos con diferente ritmo, se tiene en cuenta la información obtenida recientemente. El caso más complejo es Puerto Tejada, cuya información estadística es escasa y no coincide con los periodos analizados para las demás ciudades. Para contar al menos con un punto de referencia, se incluyen en este informe las cifras disponibles, señalando en cada caso el año al que corresponden.

Soledad (cuatro por ciento), Cali, Medellín y Pereira (tres por ciento), y Bogotá (dos por ciento). En Puerto Tejada, la cifra de 2005 indicaba que un tres por ciento de sus habitantes se encontraba en dicha situación.

TABLA 7. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA PARA LAS SIETE CIUDADES.

INDICADOR	BOGOTÁ	MEDELLÍN	CALI	CARTAGENA	PEREIRA	SOLEDAD	PUERTO TEJADA
Población en situación de pobreza extrema 2002 (%)	7,10	8,00	6,20	9,40	4,20	8,70	3,04*
Población en situación de pobreza extrema 2014 (%)	1,90	2,80	3,30	4,30	2,50	3,60	
Diferencia	-5,20	-5,20	-2,90	-5,10	-1,70	-5,10	

Fuente: DANE, 2016 (calculado con los datos del Censo 2005).

Otra manera de aproximarse a la realidad social de cada una de las urbes seleccionadas y caracterizar sus situaciones de pobreza es a través de la medición del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).²² El NBI evidencia una clara mejoría en casi todas las ciudades de la muestra entre 1993 y 2011,

²² La metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas (DANE, 2015) consiste en definir cinco indicadores: 1. Vivienda inadecuada, 2. Vivienda con hacinamiento crítico, 3. Vivienda con servicios inadecuados, 4. Vivienda con alta dependencia económica y 5. Vivienda con niños en edad escolar que no asisten a la escuela. Si bien estos indicadores no incluyen todos los bienes y servicios indispensables, se presenta una alta correlación entre la no satisfacción de esas necesidades, con la carencia de otros bienes y servicios. Dado que cada uno de los indicadores se refiere a necesidades básicas de diferente tipo, a partir de ellos se constituye un índice compuesto, que clasifica como pobre o con NBI aquellos hogares que estén, al menos, en una de las situaciones de carencia expresada por los indicadores simples y en situación de miseria los hogares que tengan dos o más de los indicadores simples de necesidades básicas insatisfechas.

siendo Soledad la única excepción (Tabla 8). La ciudad que muestra el mayor descenso en la proporción de población con NBI es Puerto Tejada, seguida por Cali, Pereira, Bogotá, Cartagena y, con el menor avance, Medellín. Según datos a 2011, los mayores porcentajes de población con NBI se encontraban en Cartagena y Soledad (con el 26 y el 24 por ciento respectivamente), mientras Puerto Tejada registraba un 18 por ciento y el resto de ciudades rondaban el 10 por ciento, así: Pereira con 13, Medellín con 12 y Cali con 11 por ciento. Bogotá registró la menor cifra con nueve por ciento de su población incluida en este índice.

TABLA 8. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE NBI PARA LAS SIETE CIUDADES.

INDICADOR	BOGOTÁ	MEDELLÍN	CALI	CARTAGENA	PEREIRA	SOLEDAD	PUERTO TEJADA
Población con NBI 1993 (%)	17,28	16,08	20,64	33,07	22,74	23,01	31,71
Población con NBI 2011 (%)	9,20	12,42	11,01	26,01	13,37	24,07	18,05
Diferencia (%)	-8,08	-3,66	-9,63	-7,06	-9,37	1,06	-13,66

Fuente: DANE, censo 1993 y 2005, actualización a 2011.

Finalmente se revisó el coeficiente GINI en las siete ciudades (Tabla 9). El GINI mide la distribución del ingreso entre individuos u hogares dentro de una economía, donde el 0 indica igualdad total y el 1, máxima desigualdad (0,45 indica alta desigualdad). Para las ciudades seleccionadas, se ve una disminución de la desigualdad entre 2010 y 2014 en seis de las siete ciudades (no se dispone de esta información para Puerto Tejada). El coeficiente GINI arroja que las menores desigualdades se encuentran en Soledad y Pereira, donde el coeficiente es alto (0,44 y 0,47), pero inferior a todas las demás ciudades. Una situación

diferente se registra en Cartagena (0,48), pero los índices más altos de desigualdad se concentran en las tres ciudades más grandes del país: Cali, Bogotá y Medellín.

TABLA 9. POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESIGUALDAD GINI PARA LAS SIETE CIUDADES

INDICADOR	BOGOTÁ	MEDELLÍN	CALI	CARTAGENA	PEREIRA	SOLEDAD	PUERTO TEJADA
GINI 2010	0,526	0,538	0,529	0,489	0,456	0,497	
GINI 2014	0,502	0,526	0,487	0,483	0,472	0,445	
Diferencia	-0,024	-0,012	-0,042	-0,006	0,016	-0,052	

Fuente: DANE, 2015.

Al observar la evolución del coeficiente entre los años 2010 y 2014, se percibe una mejoría en la distribución de la riqueza en cinco de las seis ciudades donde se obtuvo reporte. Soledad es la que presenta la mayor recuperación, seguida de Cali, Bogotá, Medellín y Cartagena. Pereira muestra, por el contrario, un empeoramiento en sus niveles de desigualdad en el período.

3.2 EDUCACIÓN

Otra forma de observar la situación socioeconómica de las siete ciudades es a través del análisis de cuatro indicadores de educación: el porcentaje de analfabetismo, los desempeños estudiantiles, el porcentaje de estudiantes reprobados y la deserción escolar interanual (Tabla 10).

El primer indicador evaluado fue el porcentaje de población analfabeta. A 2014, Bogotá presentó la mejor situación, con apenas un uno por ciento de personas mayores de 15 años en situación de analfabetismo. Las ciudades de Cali, Soledad, Cartagena y

Pereira mostraron tasas mayores, superando el dos por ciento, y Medellín sobresalió con casi el tres por ciento. El caso de Puerto Tejada merece una mención aparte, ya que en este municipio el porcentaje de población analfabeta mayor de 15 años fue del seis por ciento en 2005. Sin embargo, la falta de datos impide conocer la dimensión actual del problema.

El segundo valor relevante observado en las siete ciudades fue el de desempeño estudiantil. El indicador muestra los porcentajes de estudiantes que aprobaron o reprobaron el año escolar al momento del Censo de Instituciones Educativas C-600, realizado por el DANE en 2013. El censo muestra que en Soledad, Bogotá y Cali cerca del 90 por ciento de los estudiantes aprobó su año escolar, mientras que en Cartagena, Pereira y Puerto Tejada lo consiguió un 87 por ciento. Medellín es la ciudad que peor se ubica de las siete, en tanto el 86 por ciento de los estudiantes alcanzó la aprobación del año lectivo. Al comparar estos datos con los de 2004, se observa que en nueve años el indicador mejoró solo en dos ciudades (Pereira y Soledad), mientras empeoró en las demás.

TABLA 10. INDICADORES DE EDUCACIÓN PARA LAS SIETE CIUDADES

INDICADOR EN PORCENTAJE	BOGOTÁ	MEDELLÍN	CALI	CARTAGENA	PEREIRA	SOLEDAD	PUERTO TEJADA
Tasa Analfabetismo 2005	2,16	3,37	3,20	5,05	4,89	4,63	6,16
Tasa Analfabetismo 2014	1,10	2,80	2,40	2,66	2,70	2,60	
Diferencia analfabetismo	-1,06	-0,57	-0,80	-2,39	-2,19	-2,03	
Aprobados 2004	92,0	88,9	91,1	90,4	85,1	90,6	87,8
Aprobados 2013	90,6	86,5	89,5	87,6	87,4	91,6	87,2

Diferencia Aprobados	-1,4	-2,4	-1,6	-2,8	2,3	1,0	-0,6
Reprobados 2004	3,6	4,1	3,5	4,9	4,0	3,1	5,7
Reprobados 2013	6,8	9,6	6,6	7,6	8,0	5,6	8,1
Diferencia Reprobados	3,2	5,5	3,1	2,7	4,1	2,5	2,4
Desertores 2004	3,2	4,5	4,1	4,1	7,2	4,2	5,5
Desertores 2013	2,7	3,9	3,9	4,8	4,6	2,8	4,7
Diferencia Deserciones	-0,6	-0,6	-0,2	0,7	-2,6	-1,4	-0,8
Transferidos 2004	1,2	2,5	1,3	0,6	3,7	2,2	1,0
Transferidos 2013	2,9	6,6	2,7	1,4	7,6	1,5	0,8
Diferencia Transferencias	1,7	4,1	1,3	0,8	3,9	-0,7	-0,2

Fuente: Censo de Instituciones Educativas C-600, DANE 2014. Estadísticas Sector Educativo, Sistema Nacional de Indicadores, MEN.

Ahora bien, al detallar los porcentajes de estudiantes reprobados para las siete ciudades, aparece un orden invertido. Allí Medellín presenta para 2013 el mayor porcentaje de estudiantes reprobados (9,6 por ciento), seguida por Puerto Tejada y Pereira con valores ligeramente superiores al ocho por ciento. Cartagena, Bogotá y Cali arrojan mejores resultados de éxito educativo, y con el menor porcentaje de reprobados aparece Soledad con el 5,6 por ciento. Al contrastar esta información con la de 2004, es posible señalar que el mayor aumento en el porcentaje de reprobados se produjo en Medellín (cinco por ciento), seguida por Pereira, Bogotá, Cali, Cartagena y Soledad (todas por debajo del cinco y por encima del 2,5 por ciento, en tanto que la menor fue Puerto Tejada con apenas el 2,4 por ciento).

Por último, y con base en la misma fuente (el C-600), se revisó el indicador de deserción escolar interanual en las siete ciudades. El mayor porcentaje de estudiantes desertores se presentó en Cartagena (4,8 por ciento), seguido de Puerto Tejada (4,7 por ciento) y Pereira (4,6 por ciento). Cali y Medellín se mantuvieron por debajo del cuatro por ciento, mientras que Soledad tuvo una deserción del 2,8 por ciento, seguida por Bogotá con 2,7, el menor porcentaje. Solo en Cartagena la tasa de deserción aumentó en el 0,7 por ciento entre los años 2004 y 2013, mientras disminuyó en las demás ciudades.

3.3 TRABAJO

En esta revisión también se dio una mirada al panorama laboral a través de la población en edad de trabajar y tres tipos de tasas: la global de participación, la de ocupación y la de desempleo.

Un acercamiento a la Población en Edad de Trabajar (PET) y la Tasa Global de Participación (TGP) permite conocer la presión demográfica sobre el mercado laboral y el peso relativo de la entrada de la población joven a dicho espacio. Como ha sido registrado en la Tabla 11, la PET para 2014 indica que el porcentaje más alto de población en edad de trabajar, frente a la población total, se encuentra en Medellín (84 por ciento) y el menor en Puerto Tejada (78,7 por ciento). Pereira, Cali y Bogotá presentan cifras superiores al 80 por ciento, y Cartagena y Soledad se acercan al 79 por ciento. Ahora, al comparar la PET de 2001 con la de 2014, se evidencia que el mayor aumento lo registró Puerto Tejada (8,4 por ciento), mientras que en las demás ciudades este indicador aumentó apenas entre el 4,2 y el 4,9 por ciento.

La TGP permite comparar el porcentaje de la PET frente a la Población Económicamente Activa (PEA), es decir, aquellos habitan-

tes en edad laboral que o bien trabajan en un empleo remunerado o bien se encuentran en búsqueda de empleo. En ese sentido, la TGP es una medida del tamaño relativo de la oferta laboral. Así las cosas, los mayores porcentajes de la TGP fueron registrados por las tres ciudades más grandes: Bogotá (72,7 por ciento), Cali (68,1 por ciento) y Medellín (66,8 por ciento), mientras les siguieron de cerca Pereira (65,6 por ciento), Soledad (64,8 por ciento) y Cartagena (61 por ciento).²³ Al revisar los datos del comportamiento del indicador entre los años 2001 y 2014, es posible determinar que la ciudad en la que la TGP más aumentó fue Cartagena (cinco por ciento), seguida por Bogotá, Medellín y Soledad (con un 4,7 por ciento). Sin embargo, en Pereira y Cali esta tasa disminuyó.

La Tasa de Ocupación (TO) es el tercer indicador para conocer las condiciones del mercado laboral y las oportunidades en materia de acceso al trabajo. Esta compara el porcentaje de población ocupada en relación con la población en edad de trabajar (medida de la demanda laboral). Al igual que con la TGP, los mayores porcentajes de ocupación para 2014 se presentaron en las principales ciudades del país y en Soledad: Bogotá presentó una mayor demanda, con una TO del 67 por ciento, seguida por Medellín, Cali y Soledad, con el 60 por ciento cada una. Con casi tres puntos porcentuales menos se ubicaron Pereira (57,9) y Cartagena (56,5).²⁴ Al comparar los datos de 2001 a 2014, es posible advertir que la TO aumentó en todas las ciudades de las que se tuvo de información. Donde más aumento hubo fue en Bogotá, con el 11 por ciento, seguida por Soledad, Cartagena

²³ Como no se contaba con información suficiente para el caso de Puerto Tejada, para 2006 se obtuvo una estimación del Centro de Investigaciones en Economía y Finanzas de la Universidad Icesi de Cali, que calculó la TGP de este municipio en el 61 por ciento.

²⁴ La TO de Puerto Tejada para 2006 se calculó con base en información del Centro de la Universidad Icesi en 46 por ciento.

y Medellín, todas con un incremento por encima del ocho por ciento. Las ciudades con un crecimiento menos dinámico de la demanda laboral fueron Cali y Pereira, donde la TO ascendió en un porcentaje cercano al tres por ciento.

Por último, la Tasa de Desempleo (TD), que representa el porcentaje de la fuerza de trabajo que se encuentra desocupada muestra para Pereira y Cali los peores resultados en 2014 (11,7 y el 11,2 por ciento respectivamente). Medellín, Cartagena, Bogotá y Soledad presentaron unos porcentajes que oscilaron entre el 9,9 y el 7,3.²⁵

TABLA 11. INDICADORES LABORALES PARA LAS SIETE CIUDADES

INDICADOR	BOGOTÁ	MEDELLÍN	CALI	CARTAGENA	PEREIRA	SOLEDAD	PUERTO TEJADA
PET 2001	76,93	79,33	77,69	75,18	77,4	75,17	70,31
PET 2014	81,59	84,17	81,9	79,61	82,32	79,46	78,72
Diferencia PET	4,66	4,84	4,21	4,43	4,92	4,29	8,41
TGP 2001	67,69	61,86	68,55	55,54	65,93	60,09	61*
TGP 2014	72,74	66,86	68,14	61,28	65,66	64,8	
Diferencia TGP	5,05	5	-0,41	5,74	-0,27	4,71	
TO 2001	56,07	51,82	57,67	46,82	54,58	49,75	46*
TO 2014	67,15	60,22	60,47	56,49	57,95	60,01	
Diferencias TO	11,08	8,4	2,8	9,67	3,37	10,26	
TD 2001	17,17	16,22	15,88	15,69	17,21	17,2	24*
TD 2014	7,69	9,93	11,25	7,82	11,74	7,38	
Diferencias TD	-9,48	-6,29	-4,63	-7,87	-5,47	-9,82	
TD Jóvenes 2011	15,9	21,1	25,4	20,8	27,7	18,3	

²⁵ La TD de Puerto Tejada para 2006 se calculó con base en información del Centro de la Universidad Icesi en un 24 por ciento.

TD Jóvenes 2013	14,8	17,6	23,9	19,7	22	16,8	
Diferencias TD Jóvenes	-1,1	-3,5	-1,5	-1,1	-5,7	-1,5	

Fuente: DANE, 2015. *Red de Ciudades Cómo Vamos, 2015*. *Centro de Investigación de Económica y Finanzas, Universidad Icesi para 2006.

En seis de las siete ciudades fue posible contar con la TD de los jóvenes para 2011 y 2013 (datos incluidos en la Tabla 11). En consistencia con los datos anteriores, en 2013 Cali fue la ciudad que mayor desempleo juvenil presentó, con un porcentaje del 23,9 por ciento, seguida por Pereira (22), Cartagena (19,7), Medellín (17,6), Soledad (16,8) y Bogotá (14,8).

Sin embargo, a diferencia de la Tasa de Desempleo Total, la de los jóvenes presenta otras dinámicas al compararla con las diferencias entre los años 2011 y 2013. Si bien se observa una reducción en los seis casos, los porcentajes son significativamente menores: las mayores reducciones se presentaron en Pereira (5,7 por ciento) y Medellín (3,5 por ciento), mientras que en el resto de las ciudades las disminuciones estuvieron por debajo del dos por ciento. Bogotá y Cartagena fueron las ciudades de menor reducción, con un 1,1 por ciento.

Resumen (ciudad por ciudad)

En este capítulo se han presentado indicadores de condiciones de vida, educación y empleo en las ciudades, a fin de observar fortalezas y déficits en relación con variables que ayuden a prevenir el desarrollo de las pandillas en estas. De igual forma se han procurado contextualizar algunas de las condiciones de jóvenes que se desenvuelven en ambientes hostiles, con indicadores de calidad de vida inferiores a las de sus ciudades o municipios. Esto podría explicar, en parte, sus deficientes desempeños académicos, las altas tasas de deserción y las dificultades para integrarse al mercado laboral.

La lectura de esta información busca permitir que se vislumbren algunos aspectos que sirvan para la intervención o se conviertan en elementos para comprender la existencia de jóvenes en contravención con la norma. Esto no significa, por supuesto, que a partir de los datos puedan establecerse predicciones automáticas. De hecho, casi en todos los contextos observados (precisamente por tratarse de ciudades) las condiciones de vida son mejores que el promedio nacional. Sin embargo, ciertos indicadores muestran condiciones que estimulan la aparición de pandillas y, por tanto, advierten la necesidad de una gestión pública que busque desarrollar condiciones más favorables de vida de los jóvenes y prevenir su incursión en actividades ilegales.

En este panorama, y luego de revisar los datos, el contexto por ciudad es el siguiente:

- › **Bogotá.** Como capital del país presenta los mejores indicadores de condiciones de vida y tiene buenos resultados en materia educativa y laboral. Sin embargo, presenta altos índices de desigualdad evidenciados en su coeficiente GINI. La evolución relativa en el tiempo de los indicadores explorados en este capítulo muestra que en la capital del país la reducción de la población con NBI, analfabetismo, aprobación y reprobación escolar, y desempleo juvenil, se produce de manera más lenta que en el resto de las ciudades de la muestra.

La desigualdad encontrada, aunada a la ralentización en la reducción en los indicadores de condiciones de vida, pueden constituirse en elementos que propicien, en ciertas localidades, factores de riesgo para los jóvenes en relación con actividades ligadas al crimen y al delito.

- › **Medellín.** La capital antioqueña presenta índices altos de desigualdad y medios de desempleo. Además, hay una

fuerte presión demográfica sobre la oferta de trabajo, la más alta tasa tanto de analfabetismo como de reprobación escolar entre las ciudades estudiadas, baja aprobación del año académico y resultados intermedios en deserción escolar. En relación con la evolución de sus indicadores, la ciudad presenta bajo éxito en disminución de NBI, analfabetismo y descenso de la reprobación escolar. Las mejoras en sus índices de ocupación son bajas en comparación con las demás ciudades, al igual que ocurre con el desempleo.

En esta ciudad, los factores que mayor riesgo representan además de la alta desigualdad están ligados al bajo desempeño en los indicadores laborales y educativos, en la medida en que estos pueden llegar a ser factores decisivos a la hora de prevenir comportamientos contrarios a la ley entre los jóvenes.

- › **Cali.** La capital del Valle del Cauca presenta índices comparativamente medios de pobreza monetaria y pobreza extrema, y valores altos de desigualdad y desempleo tanto total como juvenil. La ciudad tiene buenos indicadores en aprobación escolar y deserción, aunque su evolución presenta deficiencias en la reducción de pobreza monetaria y pobreza extrema, reducción de analfabetismo y aumento de aprobación escolar. La mejora en sus indicadores laborales (PET, TGP, TO y TD) es mínimo, convirtiéndose en la ciudad de peor desempeño de las siete observadas, salvo en materia de desempleo juvenil, donde muestra un mejor desarrollo.

La lenta evolución de sus indicadores sociales junto con una fuerte desigualdad en la concentración en algunas de sus comunas de bajas condiciones de vida, puede encontrar un correlato en la ciudad sobre la aparición de grupos de jóvenes en contravención con las normas. A pesar de

esto, existe un importante avance en los indicadores en materia educativa que quizás podría contribuir a mejorar esta situación.

- › **Cartagena.** La capital de Bolívar presenta los más altos índices de pobreza monetaria, pobreza extrema y NBI, alcanzando comparativamente niveles intermedios de analfabetismo, alta deserción y la peor tasa de ocupación de las siete ciudades. En su evolución en el tiempo presenta poca gestión en disminución de NBI y desigualdad, así como en aprobación escolar y desempleo juvenil.

Este es uno de los casos en los que las condiciones de vida y los indicadores del mercado laboral y de desempeño educativo representan un panorama alarmante. La mayor dinámica en reducción de la pobreza y la pobreza extrema, aunque aún insuficiente, permite pensar que un esfuerzo mayor podría llegar a revertir algunos de los factores de riesgo para los jóvenes de la ciudad.

- › **Pereira.** La capital de Risaralda tiene comportamiento intermedio en NBI (cerca de un cuarto de su población) y bajo en los indicadores educativos y laborales. Su evolución muestra una pobre mejora en los índices de pobreza monetaria y extrema, así como en su coeficiente de desigualdad, la reprobación escolar y la deserción. Finalmente, el aumento de la ocupación y la disminución del desempleo son promisorios en términos de la prevención de situaciones de exclusión, más aún tomando en cuenta la reducción del desempleo juvenil, lo que permitiría prever, gracias a una mejor inserción de jóvenes en el mercado laboral, una mejora en el desarrollo del fenómeno de pandillas.
- › **Soledad.** Este municipio del departamento del Atlántico tiene altos índices de pobreza monetaria y extrema, así como

de NBI, y bajos de ocupación. Sin embargo, presenta buenos indicadores educativos y tasas favorables de desempleo total y juvenil. Al revisar la evolución de los datos en el tiempo, Soledad presenta problemas de gestión en la reducción de la pobreza monetaria y extrema, y en la disminución de la deserción escolar y el desempleo juvenil. De manera particular, en el periodo estudiado se observa un aumento en el indicador de NBI.

Con Cartagena, Soledad presenta condiciones desfavorables de vida para sus habitantes y entre ellos los jóvenes. Su dinámica en la reducción de estos indicadores es más lenta que en Cartagena, pero se percibe un esfuerzo por mejorar esta situación. A esto contribuyen tanto las dinámicas laborales como las educativas. En todo caso, el efecto de una ciudad como Barranquilla, por su proximidad, puede evidenciar un problema de desigualdad vivida y percibida mayor al que registran los datos disponibles.

- › **Puerto Tejada.** A pesar de las evidentes limitaciones debido a falta de datos, en este municipio caucano es posible advertir altos índices de pobreza monetaria y extrema, así como de NBI, analfabetismo, deserción y deficientes indicadores de empleo. Sin embargo, en este caso se destacan la reducción de las NBI, el aumento en la aprobación escolar y la disminución de reprobación, que en materia educativa contrastan con el pobre desempeño en superar la deserción.

4

**Pandillas
juveniles en
las ciudades
colombianas
de hoy**

siete casos

Pandillas juveniles en las ciudades colombianas de hoy

Colombia ha vivido, al igual que el resto de América Latina, un rápido proceso de urbanización y hoy el grueso de la población del país (76 por ciento) se concentra en ciudades grandes, medianas y pequeñas.²⁶ Allí las pandillas juveniles no son un fenómeno marginal sino que se encuentran en el centro mismo de la vida colectiva.

En este capítulo, realizamos una descripción del fenómeno de pandillas, ciudad por ciudad, donde mostraremos las características del fenómeno. Siguiendo el hilo conductor de las teorías expuestas en el capítulo dos, presentaremos las sagas criminales que han impregnado el imaginario de éxito social de muchos jóvenes ciudad por ciudad, así como el impacto en daño a vidas humanas (a través de las tasas de homicidio) de esas sagas, tanto sobre adultos, como sobre la población joven. En cada caso, asimismo, se conocerán las estimaciones documentadas acerca de la cantidad de pandillas y sus integrantes, su distribución en el territorio y las formas de criminalidad en que estas se ven envueltas.

Como se señaló en la *Introducción*, este informe reúne información primaria y secundaria recolectada en siete ciudades colombianas: Bogotá (Distrito Capital), Medellín (Antioquia), Cali (Valle del Cauca), Pereira (Risaralda), Cartagena (Bolívar), Soledad (Atlántico) y Puerto Tejada (Cauca).

La expresión “sagas criminales” se usa aquí en referencia a historias de éxito y desastre que diversos grupos han protagonizado en las ciudades. Se les llama “sagas” porque narran la historia

²⁶ De acuerdo a cifras del Banco Mundial, la población rural colombiana representaba en 1960 el 55 por ciento de la población total del país. En 2015, esta representaba solamente el 24 por ciento de la población total. Datos obtenidos de: <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.RUR.TOTL.ZS>

de grupos o familias que adquirieron, para los jóvenes, un carácter épico y novelesco, funcionando en gran medida como modelos a imitar en su esfuerzo de ascenso social. Son “sagas criminales” porque esos grupos hicieron su método principal de adquisición de poder económico y territorial la violación de derechos individuales. Sin embargo, a pesar de atentar contra estos derechos, los grupos alcanzaron un efecto de demostración sobre los jóvenes, contribuyendo a la construcción de sus repertorios de actuación.²⁷

Para mostrar esas sagas, se han tomado en cuenta las actuaciones de diversos grupos en los últimos cincuenta años. Esta circunscripción en el tiempo busca poner un límite a la retrospectiva que permita por un lado mostrar trayectorias criminales que tienen, aun hoy, una capacidad de demostración sobre los jóvenes, y por otro, hacer esa retrospectiva manejable en el curso de la presente investigación. Los últimos cincuenta años han sido testigos de los desarrollos violentos más relevantes de Colombia, como la aparición de los grupos guerrilleros, la constitución de los carteles de las drogas, el paramilitarismo y las bandas criminales, posteriores a su desmovilización.

En la descripción de esas sagas criminales se mostrarán los métodos de violencia aplicados por los grupos, su despliegue en el territorio y los efectos más visibles de dichos métodos: las variaciones en tasas de homicidios (sobre adultos y jóvenes) de las ciudades. Dichas tasas²⁸ son el indicador más usado, tanto en Co-

²⁷ James Duesenberry (1949) propuso la teoría del efecto de demostración para describir la propensión de las personas a aumentar su consumo con base en la comparación desfavorable que realizan de su estilo de vida frente al de las otras personas con quienes se relacionan. Aquí funciona en términos de los logros que advierten los jóvenes en los criminales y sus organizaciones, los cuales son, en consecuencia, dignos de imitar.

²⁸ Las tasas de homicidio son resultado de dividir el número de homicidios sobre el total de la población donde ocurren y multiplicar por cien mil habitantes.

lombia como en el mundo, para apreciar los índices de violencia en una sociedad. En el país, estas son construidas por distintas fuentes, pero para mantener la comparabilidad, aquí se utilizan los registros de la Policía Nacional, producidos sistemáticamente desde 2003. Las tasas de la Policía permiten no solo una rápida y fácil comparación entre ciudades o zonas del mismo país, sino también con valores de otros países. Para completar la serie de las tasas de todas las ciudades también se utilizó información del portal Verdad Abierta,²⁹ proyecciones de poblaciones del DANE y cálculos propios.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de la tasa de homicidios en las siete ciudades examinadas en este estudio. La Tabla 12 hace notorio no solo el estado actual de la violencia en las ciudades, sino también las tendencias generales, desde que las tasas de homicidios son medidas sistemáticamente.

TABLA 12. TASAS DE HOMICIDIO POR CIEN MIL HABITANTES EN LAS SIETE CIUDADES (2003-2014).

AÑOS	BOGOTÁ	MEDELLÍN	CAJÍ	CARTAGENA	PEREIRA	SOLEDAD	PUERTO TEJADA
2003	24,2	89,2	102,3	32,0	86,8	38,7	47,1
2004	23,3	48,4	102,1	25,8	99,2	31,8	61,1
2005	24,3	33,4	74,1	25,1	106,9	27,9	180,5
2006	19,5		70,9	29,5	85,4	27,1	143,9
2007	19,0	28,9	67,0	23,0	75,5	19,6	98,7
2008	18,6	37,8	61,9	18,0	89,9	15,8	123,1
2009	18,1	61,8	71,9	23,1	66,5	15,4	113,8
2010	17,9		71,3	23,4	49,4	25,2	113,5
2011	21,9	65,6	80,1	19,8	41,8	23,4	71,0
2012	16,7	52,0	80,5	23,3	35	23,6	75,2

²⁹ Mayor información en: <http://www.verdadabierta.com/cifras/5295-estadisticas-homicidios>

2013	16,7	37,8	84,6	27,0	39,8	17,2	114,6
2014	17,2	26,6	65,8	28,9	34,5	17,5	96,6
Tasa promedio 2003-2014	19,8	48,2	77,7	24,9	67,6	23,6	103,3

Fuente: Policía Nacional (homicidios), DANE (poblaciones) y cálculos propios (tasas).

Como se observa, las siete ciudades del informe muestran comportamientos dispares. Puerto Tejada y Cali exhiben las tasas más altas de homicidio por cada cien mil habitantes (HPCH), siendo estas las más elevadas de las ciudades revisadas. Las de Bogotá y Soledad se han mantenido bajas en todo el período con información disponible, mientras que las de Pereira y Medellín logran descensos sostenidos en los últimos cinco años. Ahora bien, aunque puede decirse que la tendencia general en seis de las ciudades es a la baja, también es destacable tanto el leve descenso en la tasa de homicidios de Cali y Puerto Tejada, como la baja prevalencia comparativa del fenómeno en Bogotá y los cambios bruscos de Medellín.

A continuación, se analizan las sagas criminales y el fenómeno de pandillas ciudad por ciudad, para conocer el trasfondo de estas cifras. En orden, se expondrá la información de Bogotá, como capital del país, seguida por Medellín, Cali, Cartagena, Pereira, Soledad y Puerto Tejada.

4.1 BOGOTÁ

Por su condición de capital, Bogotá es una referencia ineludible para el resto de núcleos urbanos del país. Esta es la primera ciudad grande seleccionada, cuenta con casi ocho millones de habitantes y su área se extiende hasta los 1 776 kilómetros cuadrados.

Aspectos como las raíces, magnitud y características del fenómeno de las pandillas en la ciudad, generan desacuerdos entre la institucionalidad pública y las organizaciones que trabajan en el tema. Esto justamente dificulta la comprensión del fenómeno y su intervención efectiva.

El siguiente apartado presenta una reseña de las sagas criminales en la ciudad, protagonizadas por los actores armados más relevantes en diferentes períodos; se verá, asimismo, la expresión más palpable de esas sagas referida en las tasas de homicidio general y entre la población joven. Luego se dará cuenta de la magnitud del fenómeno de pandillas en la ciudad, con estimaciones acerca de su número, cantidad y características. Para cerrar la descripción del fenómeno, se presentarán algunos rasgos característicos de las pandillas, tal como fueron captados en la investigación de campo en base a métodos cualitativos de recolección y análisis de datos empíricos.

4.1.1 Violencias y sagas criminales

En las últimas cinco décadas, en la historia de las sagas criminales de Bogotá, se destacan: los esmeralderos (1970), las guerrillas (1980), los narcotraficantes (1990) y los paramilitares y las bandas criminales (2000 y en lo que va corrido de la década de 2010).

Las mafias de las esmeraldas surgieron en la ciudad en los años de 1970. En esta década comenzó lo que se conoció como “la guerra verde”, período caracterizado por la organización de ejércitos privados al servicio de distintos grupos dedicados al negocio de estas gemas (Guerrero, 1992). Los grupos, que extendían su actuación desde la zona occidente de Boyacá hasta la capital, se destacaron por su organización y acciones violentas como un recurso para controlar el negocio. La violencia, a través de guardaespaldas y sicarios al servicio de los “patrones”,

era usada tanto para generar orden dentro de los grupos en sus esquemas de producción y comercialización, como para excluir a posibles competidores (Gutiérrez y Barón, 2008).

Diez años después, en la década de 1980, las guerrillas tuvieron una fuerte presencia en la ciudad. En el marco del fallido proceso de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), liderado por Belisario Betancur a mediados de ese periodo, estos grupos fueron mucho más notorios, y con la anuencia del gobierno instalaron campamentos de paz en los barrios populares de varias ciudades. Bogotá vivió parte de ese auge y guerrillas como las FARC, el Movimiento 19 de abril (M-19) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) tuvieron zonas de trabajo en la ciudad (Narváez, 2012). Durante este tiempo, dichos grupos se ganaron el apoyo de las comunidades en los barrios periféricos debido a la ejecución extrajudicial de personas señaladas como delincuentes, como manera de “contribuir” a la seguridad. En sus actividades, las guerrillas interactuaron con bandas y pandillas locales, instalando en estos grupos métodos típicos de control del territorio, como el uso de armas, los servicios de inteligencia y vigilancia, la constitución de redes para el intercambio de información y objetos y el reclamo de dinero al comercio legal (Vanegas, 1998).

Los carteles del narcotráfico adquirieron protagonismo una década después, en los años de 1990. Primero se consolidó el llamado Cartel de Medellín, que tuvo en unos casos relaciones de cooperación y en otros de antagonismo con las mafias de las esmeraldas. Una facción de este Cartel operaba en Bogotá, y se enfrentaba no solo contra el Estado sino también contra otros carteles del narcotráfico en la zona. De acuerdo con Baquero (2012), esta época se caracterizó por el uso de bombas, la comisión de masacres y los asesinatos selectivos a cargo de jóvenes sicarios.

En la década del 2000, los paramilitares ganaron protagonismo ocupando los espacios dejados por el Cartel de Medellín en la capital. Las redes del Cartel establecieron pactos especialmente con los paramilitares de los Llanos Orientales, y estas organizaciones aplicaron extensamente los métodos de extorsión, sicariato, control de mercados agropecuarios y comercialización de drogas ilícitas en Bogotá (FIP, 2013).

Como reporta la Fundación Ideas para la Paz en su informe *Crimen organizado, intensidad y focalización de la violencia homicida en Bogotá* (2013), la desmovilización de los grupos paramilitares en 2005 permitió que viejas y nuevas organizaciones delincuenciales (las bandas criminales) tuvieran un campo de acción que aún hoy se mantiene. Estas organizaciones continuaron comercializando estupefacientes y aplicando métodos de control del territorio y de disciplina propios del paramilitarismo, como los secuestros extorsivos y el sicariato. Además, alcanzaron una organización eficiente del trabajo mediante la división de tareas (por ejemplo, quienes cometían hurtos estaban alejados del esquema de operaciones de quienes negociaban lo hurtado) y contaron con redes que incluían abogados, miembros de la fuerza pública y personas que operaban desde la cárcel.

4.1.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes

La ciudad tiene una historia de variación constante en sus tasas de homicidio (Gráfica 1). El cambio más sustancial apreciable es una fuerte disminución de las muertes violentas desde los años 1990 hasta la fecha.³⁰ Cuatro décadas atrás, Bogotá tenía un

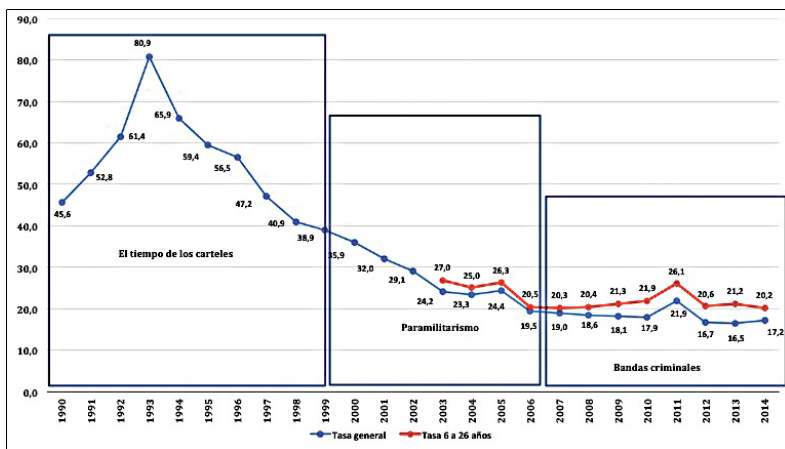
³⁰ No fue posible obtener datos sistemáticos de homicidios antes de los años de 1990, debido a que el interés por observar las cifras de homicidios, surgió en Colombia recién a mediados de la década de 1980. En este sentido, fue pionero el libro de Camacho y Guzmán (1990), *Colombia, ciudad y violencia*, que incluye tasas de homicidios entre 1985 y 1989 solo para Cali y Medellín.

poco más de 45 HPCH, mientras el promedio colombiano se acercaba a los 70. En los primeros tres años de la década de 1990, sin embargo, la tasa en la ciudad alcanzó 81 HPCH, pico que coincide con un período de fuertes enfrentamientos entre los carteles del narcotráfico (Veloza, 1988). Posterior a esto, se evidencia un claro descenso en las tasas, el cual se corresponde con el proceso de desmantelamiento paulatino de los carteles (Serrano, 1999). Desde 1994, año tras año, la tasa descendió, salvo en dos momentos de clara alza en los años 2005 y 2011 y un leve ascenso en 2014. Desde entonces, de acuerdo con el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH (2006), la tasa presenta una clara tendencia a la baja.

Analizando en detalle el comportamiento de la tasa general de HPCH entre 2003 y 2014, se observa que la curva con un pico que ronda los 24 HPCH en los tres primeros años (2003, 2004 y 2005), coincide con el período de disputa de poder entre el Bloque Centauros y las Autodefensas del Casanare (FIP, 2013). A partir de ese momento, inicia un descenso en las tasas de 2006 a 2014, siendo el promedio del período de 18,4 HPCH. La tendencia solo se interrumpe en 2011, cuando la tasa alcanza 21,9 HPCH, cifra que, aun siendo alta, no alcanza a los valores de los primeros años. El año 2013 se destaca con la tasa más baja del período (16,5 HPCH), mientras 2005 cuenta con la más alta (24,3 HPCH). En todo el periodo examinado, el promedio fue de 19,8 HPCH.

Si bien la tasa de homicidios ha disminuido, en los últimos años el número absoluto de homicidios se ha mantenido alrededor de los 1350. El período examinado terminó en 2014 con un repunte de los homicidios, el cual, de acuerdo con el Centro de Estudios y Análisis de Convivencia y Seguridad Ciudadana (CEACSC) de la Alcaldía de Bogotá, se debe a las competencias por el control del microtráfico.

GRÁFICA 1. BOGOTÁ 1990-2014. TASA GENERAL DE HOMICIDIOS Y TASA DE HOMICIDIOS DE PERSONAS DE 6 A 26 AÑOS POR CIENTO MIL HABITANTES.



Fuente: Policía Nacional, portal Verdad Abierta, DANE, elaboración propia.

Al comparar la tasa de homicidios de la población general con la tasa entre personas jóvenes, se establece indiciariamente la participación de la violencia juvenil en los índices de asesinatos.³¹ Hasta 2007 ambas tasas presentaban similar tendencia, solo con descensos más pronunciados en la tasa para la población general. A partir de 2007, sin embargo, las tasas de homicidios de jóvenes no solo superan los valores de las generales, sino que particularmente en 2008, 2009, 2010 y 2013 presentan una predisposición al alza, contraria a la tendencia distrital.

³¹ Por los datos generados por la Policía Nacional, la comparación de tasas de homicidio se hace entre la tasa general y la de personas entre 6 y 26 años en el período 2003-2014.

Los homicidios que recaen sobre el grupo de jóvenes representan en promedio el 42 por ciento del total de asesinatos de la ciudad, lo que sugeriría una seria situación de riesgo para esta población. La Fundación Ideas para la Paz (2013) ha señalado la relación entre los homicidios de jóvenes y las pandillas como una hipótesis explicativa del inusual aumento de los crímenes de esta población.

4.1.3 Las pandillas juveniles en Bogotá: ubicación territorial y magnitud

Bogotá es la ciudad con los mejores indicadores socioeconómicos del país, pero aun así presenta expresiones conflictivas de organización juvenil. Para el gobierno de la ciudad, esto se debe a serios problemas de integración y dificultades para los jóvenes en el ascenso en la estructura social de la ciudad:

(...) los grupos juveniles son frecuentemente estigmatizados, les cuesta repetir o asumir las pautas heredadas de los adultos y no siempre se hallan a gusto en la nueva sociedad. La realidad en la que se encuentran al llegar a la edad adulta, la precarización del trabajo o el desempleo, las escasas posibilidades de movilidad social ascendente y de igualar el estatus de sus padres chocan con las expectativas generadas por la familia, el ambiente social, la educación y los modelos globales que transmiten los medios de comunicación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011, p. 7).

Aunque las pandillas son señaladas como un problema creciente en la ciudad, no hay un acuerdo entre diferentes informes acerca de la magnitud del fenómeno. Por ejemplo, en 1994 según la Fiscalía General de la Nación (FGN) existían 194 pandillas, mientras que para el Instituto Distrital para la Protec-

ción de la Niñez y la Juventud (IDIPRON), en la misma época había 107 (Ramos, 2004). En el año 2000, la FGN identificó 250 pandillas y apenas tres años después el IDIPRON identificó 691, las cuales estaban conformadas por una población de unos 11 500 y 12 000 adolescentes y jóvenes (Zorro, 2004). Nuevamente en el año 2006, la Policía Nacional registró la existencia de 198 pandillas, y un año más tarde una nueva investigación del IDIPRON aseguró que existían más de mil, conformadas por 12 000 jóvenes en la ciudad (Policía Nacional de Colombia, 2008).

En contraste, la Alcaldía Mayor de Bogotá en una investigación con IDIPRON, realizada en 2008, señaló que la ciudad contaba con 1 319 pandillas conformadas por 19 700 jóvenes en 18 de las 20 localidades (Consejo de Bogotá, 2013). El total de pandillas se distribuía, según esta investigación, en Ciudad Bolívar (186), Kennedy (162), San Cristóbal (145), Bosa (135), Usme (131), Suba (118), Rafael Uribe Uribe (104), Engativá (67), Usaquén (65), Santa Fe (57), Fontibón (57), Tunjuelito (35), Chapinero (14), Los Mártires (12), Puente Aranda (10), Antonio Nariño (8), Candelaria (7) y Barrios Unidos (6) (Diario El Tiempo, 2008).

En 2013, un estudio más reciente, a cargo del CEACSC de la Alcaldía Mayor de Bogotá, registró la existencia de 120 de estas agrupaciones distribuidas de la siguiente manera: en Ciudad Bolívar (43 pandillas), San Cristóbal (16), Kennedy (8), Rafael Uribe Uribe (8), Fontibón (6), Suba (5), Tunjuelito (5), Los Mártires y la Candelaria (5), Usaquén (4), Antonio Nariño (4), Engativá (4), Barrios Unidos (4), Chapinero (3), Puente Aranda (2), Santa Fe (2) y Usme (1) (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2013). De acuerdo con este estudio, dos localidades no tenían pandillas: Teusaquillo y Sumapaz, y las que contaban con mayor presencia de estos grupos eran Ciudad Bolívar y San Cristóbal. De acuerdo

con el Centro, a 2013 las pandillas estaban conformadas por quince jóvenes en promedio (unos 1 800 en total), cuyas edades iban de los 14 a los 25 años.

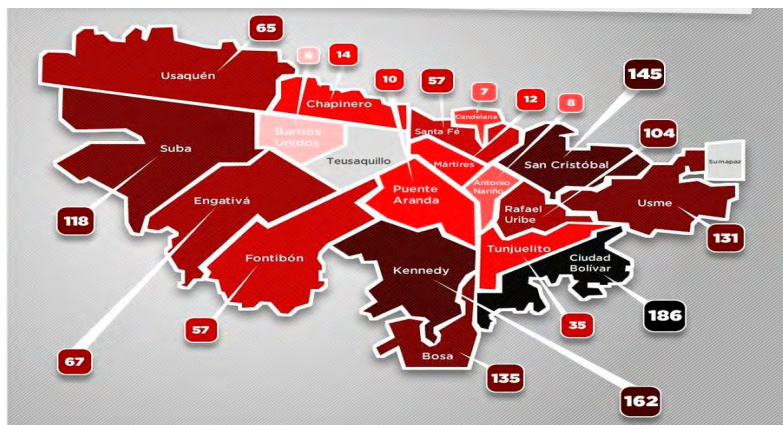
Por último, según información de la Seccional de Investigación Criminal del Departamento de la Policía Metropolitana de Bogotá (Sijín-Mebog, 2015), en la ciudad existen tan solo quince pandillas juveniles que afectan a ocho de las 20 localidades, y las más afectadas son Usme (5) y Ciudad Bolívar (3).

Ahora bien, aunque las múltiples investigaciones citadas presentan cifras contradictorias, es posible observar algunas constantes significativas: 1. La ausencia de pandillas en las localidades de Teusaquillo y Sumapaz, 2. La coincidencia en reportes acerca de su presencia en Ciudad Bolívar y San Cristóbal, 3. Las localidades de Kennedy, Bosa, Rafael Uribe Uribe, Suba y Usme se destacan por su alta presencia de pandillas, 4. Casi todas estas localidades (con excepción de Suba) se ubican al sur de la ciudad, y son las que tienen mayor número de habitantes. 5. De estos lugares, Usme, Bosa, Ciudad Bolívar y San Cristóbal concentran la mayor cantidad de población en estratos socioeconómicos bajos (1 y 2), mientras Kennedy y Rafael Uribe Uribe tienen proporciones significativas en estratos socioeconómicos bajo y medio. Suba, por su parte, incorpora todos los estratos socioeconómicos.

En el Mapa 2 se destacan dos localidades de la capital: Ciudad Bolívar con 186 pandillas y Suba con 118. En ambos casos se trata de zonas populosas y densas, y mientras la primera es la cuarta localidad más extensa de la ciudad, la segunda concentra la mayor cantidad de habitantes del Distrito. Ambas también registran fuertes corrientes de migración de población proveniente de los departamentos del Tolima, Boyacá, Santander y Cundinamarca, población que se radicó en las áreas rurales de dichos sectores. Como ha ocurrido en otras localidades del

Distrito, Ciudad Bolívar y Suba presentan un desarrollo urbano ligado a la venta ilegal de terrenos por parte de la estructura criminal conocida como “Los Tierreros”.³² Ciudad Bolívar y Suba se ubican en la zona occidental de la ciudad, con Kennedy y Bosa. Es de resaltar que allí se encuentra la principal área de expansión urbana de la capital, con la mayor parte de los proyectos inmobiliarios, lo que produce un rápido aumento de población y densificación. De hecho, según datos de la Alcaldía de Bogotá (2013), para 2015 se estimaba que el 61 por ciento de su población viviría en esta zona.

MAPA 2. NÚMERO DE PANDILLAS POR LOCALIDAD DE BOGOTÁ, 2013.



Fuente: Caracol Radio, primero de octubre de 2013.

³² Según reporta el Observatorio Local de Engativá (2015), esta sería la localidad más afectada por “Los Tierreros”: “El desarrollo de esta actividad no formal e ilegal en algunos casos sobre la venta y urbanización de los suelos urbanos en diferentes localidades de Bogotá; especialmente las periféricas, les permitió a los urbanizadores piratas y ‘Tierreros’ llegar a barrios no propiamente en situación de pobreza extrema, pero que ya mantenían concentración de acciones y comportamientos delictuales de algunos de sus habitantes. Estos elementos, juntos, permitieron que los habitantes inmigrantes hacia Engativá construyeran barrios en la localidad con algunas características de ilegalidad que rápidamente construyeron su deterioro urbano como de su estigmatización”.

Por último, vale la pena destacar que Ciudad Bolívar es la localidad que limita con Soacha y, en especial, con un sector problemático de dicho municipio en temas de seguridad: Altos de Cazucá. Esta área fue urbanizada en la década de 1970 por la invasión de pobladores desalojados de un terreno cercano. Al respecto, Pinzón (2007) asegura que es probable que debido a cómo se constituyó, la zona haya conocido diversas formas de violencia que extienden sus dinámicas a los vecinos más próximos. Dos décadas después, se manejaba la hipótesis que se trataba de un barrio en el que la guerrilla de las FARC tenía control, debido a la cercanía con la zona rural en la que operaban sus frentes 51 y 52. Desde entonces, el fenómeno de pandillas se incrementó tanto en Ciudad Bolívar como en Altos de Cazucá (Pinzón, 2007).

A partir de 1998 se produjeron en esta zona numerosos asesinatos selectivos de jóvenes integrantes de pandillas, sindicalistas y líderes sociales, en hechos mal llamados de “limpieza social” (Mann, 2009; Sarriá, 2002; Rojas, 1996). Fruto de esos hechos, varias de las pandillas que operaban en Cazucá se desplazaron hacia Ciudad Bolívar (Pérez, 2007). Los asesinatos selectivos reaparecieron en Altos de Cazucá en el año 2010 y se mantienen como práctica hasta la fecha de escritura de este informe. Grupos como Los Rastrojos, Águilas Negras y Los Urabeños han proferido amenazas dirigidas a jóvenes entre los 14 y 15 años, las cuales, en su mayoría, se han hecho efectivas (Noche y Niebla, 2013).

Aunque a menudo las autoridades consideran que el fenómeno de pandillas en Bogotá no es tan alarmante en lo que respecta a hurtos u homicidios, para 2014 la Secretaría de Educación Distrital realizó un estudio en el que se identificaban las pandillas y se establecía una relación con instituciones educativas donde estas adelantaban acciones de microtráfico y violencia en contra de los estudiantes (El Tiempo, 2014).

La Encuesta Bial de Culturas (2014) da cuenta de que la ciudadanía percibe a las pandillas como un agente de delincuencia, crimen y amenaza al orden. Dicha encuesta muestra que, en once de las veinte localidades de la ciudad, más del 50 por ciento de las personas asegura que los parques cercanos a sus viviendas han sido tomados por pandillas. De estas localidades, siete estuvieron por encima del promedio distrital en percepción de inseguridad: Kennedy, Ciudad Bolívar, Los Mártires, San Cristóbal, Rafael Uribe Uribe, Usme y Bosa.

4.1.4 Victimización de jóvenes por la violencia

Según datos obtenidos de la Policía Nacional, durante el periodo 2010-2015, el 52 por ciento de los homicidios en Bogotá tuvo como víctimas a personas jóvenes (principalmente hombres entre 15 y 29 años de edad). Si se considera que esta población constituye alrededor del 25 por ciento de los habitantes totales del distrito, se hace evidente una sobrerrepresentación de dicha población en los homicidios de la capital.

Cuando se comparan los datos con los de la población adulta, se encuentra que los jóvenes siguen siendo impactados en mayor medida (al compararse con la población mayor de 30 años, por ejemplo, la población joven le supera en casi un cinco por ciento, y en el caso del grupo de edad entre 30-44 esta diferencia se incrementa a casi el 20 por ciento). Esta distribución porcentual de los homicidios se mantiene estable durante los seis años revisados (2010-2015), a pesar de la tendencia a la baja de las tasas de homicidios en la ciudad (a excepción del año 2014, donde se presenta un aumento).

De igual forma, y empleando los mismos datos, para 2012 las localidades de Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Kennedy, Suba, Bosa y Rafael Uribe Uribe concentraron casi el 69 por ciento de los homicidios de la ciudad, mientras que para 2014, las

mismas localidades concentraron el 63 por ciento del total de asesinatos en Bogotá.

Si además se tiene en cuenta la distribución de los homicidios por localidad y por edades para 2010, se observa que en nueve de las 20 localidades de la ciudad (Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Chapinero) los jóvenes representaban más de la mitad de las víctimas de homicidios, siendo críticos los casos de Usme, Chapinero y Ciudad Bolívar, ya que las proporciones superan el 60 por ciento.

Al confrontar cifras de 2010 con las de 2015, se ve un aumento en el número de localidades (de 7 a 11) donde más del 50 por ciento de las víctimas de homicidios son jóvenes. A las localidades con alta mortandad de jóvenes en 2010 (Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Usme, Bosa, Rafael Uribe Uribe, Usaquén, Chapinero) se suman Fontibón, Barrios Unidos, Antonio Nariño y La Candelaria.

Al contrastar las cifras estadísticas de homicidios con la presencia de pandillas en las distintas localidades de la ciudad, es posible señalar que existe una relación entre las prevalencias del fenómeno de pandillas en las localidades y de la violencia contra los propios jóvenes. En ocho localidades de la capital se concentra la mayor cantidad de pandillas identificadas por diferentes estudios realizados. Estas localidades son las que presentan mayores cantidades de homicidios en jóvenes: Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, Suba, Tunjuelito, Fontibón y Bosa.

Sin embargo, al comparar las tasas de homicidios de jóvenes con la tasa general de homicidio de las localidades con gran presencia de pandillas, se puede observar que muchas de ellas no poseen las más altas tasas generales de homicidio. Los Mártires (63,7 HPCH) y Santa Fe (57,8 HPCH) por ejemplo, alcanzaron altas tasa de homicidios, superando incluso en 2014 las

tasas generales de homicidio de Ciudad Bolívar (28,8), Usme (21,3) Rafael Uribe Uribe (20,2) o Bosa (18,4). Este dato permite concluir que una localidad con niveles altos de homicidio de jóvenes por la presencia de pandillas, no es necesariamente una localidad “peligrosa” en tanto sus homicidios generales pueden no ser tan altos.

De hecho, en los últimos años se advierte en Bogotá un desplazamiento de los impactos de la violencia de las zonas periféricas (en donde existe la mayor cantidad de pandillas) hacia el eje centro oriental, en especial en las localidades de Santa Fe y Los Mártires, en las que los homicidios de jóvenes entre 15 y 29 años son menos frecuentes que los de personas adultas, de 30 y más años. Esta característica del homicidio, más que con la importancia de las pandillas en las lógicas violentas, tiene que ver con la consolidación de centralidades de delincuencia criminal adulta, muchas veces organizada, cuyo ejemplo más visible sea quizás el del sector del Bronx.

4.1.5 La interacción de las pandillas con su entorno

Como ya se mencionó, hasta comienzos del siglo XXI las pandillas no eran percibidas como una amenaza a la seguridad urbana y, de hecho, no se hacían distinciones entre parches, combos, pandillas y bandas. En el presente siglo, institutos como IDIPRON o académicos comienzan a señalar la relevancia de estos grupos para la seguridad urbana, indicando su participación en delitos como hurto, disturbios en espacios públicos o consumo de estupefacientes (Ramos, 2004). Hasta hace muy poco, estos eran simplemente grupos de amigos de barrio que reunían en las calles cerca a sus hogares o la escuela.

A partir de entrevistas con funcionarios dedicados al trabajo con población juvenil en los barrios marginales de la ciudad y conversaciones con jóvenes integrantes de combos, fue posible conocer

las siguientes particularidades de la interacción de las pandillas con su entorno.

Comenzar en la escuela

“En la escuela me enseñaron mañas, me enseñaron a pelear y a ser así de ‘caspá’, esos manes eran ‘repeleones” (Entrevista 35. Joven pandillero, Bogotá, 2015).

Algunos integrantes de las pandillas, como el que se referencia en la cita anterior, cuentan que su paso por la escuela fue el momento de la socialización y también del aprendizaje de formas de defensa y supervivencia (“me enseñaron a pelear”) en un entorno que claramente no era ajeno al enfrentamiento físico entre jóvenes.

La Secretaría de Educación Distrital en un estudio reciente reporta que los colegios oficiales son lugares de consumo de sustancias psicoactivas, afectados además por diversas formas de agresión hacia niños, niñas y jóvenes como atracos, ataques personales e intercambio de diversos bienes ilegales.

Provocar para mostrar

‘Nosotros vamos a su pedazo y siempre andamos en su pedazo normal [...] porque ¿saben qué? somos coraza...’.

‘Cuando quieran... somos material disponible. ¡Aguante SanBer! y que se sienta SanBer... (video en Youtube Homies vs. Vercettis).

El diálogo entre integrantes de pandillas subido a Youtube³³ muestra una de las causas de los constantes enfrentamientos físicos

³³ https://www.youtube.com/watch?v=29_3nJGwQQ

entre grupos: la invasión del territorio ajeno. Estos enfrentamientos se producen principalmente por la competencia en ámbitos compartidos de socialización, como la práctica de deportes y los sitios de encuentro, así como por control de territorio.

Tales enfrentamientos evidencian una relación tensa entre los jóvenes, donde la provocación es parte de una dinámica de exhibición destinada a obtener el reconocimiento por el grupo contrario o integrantes de la comunidad propia. Estas muestras de liderazgo y valentía se realizan especialmente con aquellas personas que ostentan algún tipo de liderazgo comunitario y tienen como fin, frecuentemente, asegurar una ascendencia sobre el uso de espacios públicos.

4.2 MEDELLÍN

La capital antioqueña es la segunda ciudad del país en importancia —y la segunda seleccionada para estudio—, después de Bogotá, debido a su peso demográfico y grado de desarrollo. La ciudad cuenta con un poco más de dos millones de habitantes y su extensión es de 380,6 kilómetros cuadrados.

Sus procesos de crecimiento han estado acompañados por ciclos de violencia y, parafraseando un diagnóstico del caso colombiano realizado por Daniel Pécaut (2001), lo que ocurre en Medellín es la pervivencia del orden (diferenciado en espacios, actores, situaciones y motivos) y la violencia, en un inestable equilibrio.

En este apartado, en primera medida, se describen las violencias y sagas criminales, para luego observar los impactos de estas en las tasas de homicidios tanto en población adulta como joven. Posteriormente se describe el fenómeno de las pandillas juveniles, que en Medellín son conocidas como 'combos', y se reporta sobre su ubicación territorial y magnitud del fenómeno, para luego

caracterizarlas a partir de la interacción de estos grupos con su entorno.

4.2.1 Violencias y sagas criminales

Para entender las dinámicas sociales en Medellín es necesario considerar la existencia de un *ethos* paisa³⁴ en el que diferentes actores se entrecruzan en trayectorias criminales y emprendimientos que impulsan la ciudad. De acuerdo con Martín (2014), el espíritu emprendedor antioqueño implica a menudo mezclar lo legal e ilegal, el afán de lucro, el progreso y la superación individual, con la arbitrariedad.

Como explica Martín (2014), las sagas criminales marcaron con fuerza la historia de la ciudad. Desde aproximadamente la década de 1950 y hasta 1980 los “malevos” fueron la figura más representativa del “bajo mundo” en Medellín. Los malevos eran hombres dedicados a una multiplicidad de actividades ilegales, como el robo, la extorsión, el proxenetismo o el sicariato. No robaban en su propio sector, pero repartían parte de sus ganancias en su entorno y se articulaban a redes de prostitución, reducidos de bienes hurtados, desguazaderos de carros robados, mercado de armas y la venta de marihuana. Esta figura tuvo su protagonismo en la ciudad hasta principios de 1980, cuando fue reemplazada por otros actores.

En la década de 1970, grupos de jóvenes aparecieron construyendo una cultura propia que permitió hablar de ellos usando el término de “pandillas” (Medina y Arias, 1995). En estos años, sin embargo, diversos clanes mafiosos se consolidaron en la ciudad y comenzaron a convertirse en actores hegemónicos, lo que a la

³⁴ Ver: Mayor Mora (1996) y Spitaletta (2011).

postre significó la transformación y desaparición de las pandillas. Los mafiosos ostentaban sus armas y alcanzaron “prestigio” social debido a sus suntuosos gustos por bienes de consumo. Esos elementos se convirtieron en referencia para la juventud y modelo a imitar (Martin, 2014; Bedoya, 2010).

La “época de oro” del narcotráfico se produjo en la década de 1980. Principalmente entre 1983 a 1993, Pablo Escobar se convirtió en el símbolo de la combinación del tráfico de drogas con la utilización de milicias. En esos años proliferaron las bandas dedicadas al contrabando y los grupos paramilitares. En comparación con las otras ciudades, de acuerdo con Bedoya (2010), un rasgo particular de Medellín fue la relación de los narcotraficantes con los sectores populares, donde se reclutaron cientos de jóvenes sicarios.

Dentro de este período, la guerrilla del M-19 instaló campamentos en tres sectores de la ciudad, y se fundaron así milicias que se mantuvieron hasta la siguiente década. Estos pequeños ejércitos se convirtieron luego en formas de autodefensa en los barrios populares, que controlaban y sancionaban, por ejemplo, las prácticas de consumo de droga y el robo en el propio territorio (Medina y Arias, 1995).

Tras la muerte de Pablo Escobar en 1993, sobrevino el dominio paramilitar. Tanto el Cartel de Medellín como los diversos grupos de paramilitares encontraron en los jóvenes de barrios populares de la ciudad una población “disponible”, con pocas opciones de empleo, muy bajos grados de escolaridad y escasas oportunidades de realización dentro de la legalidad. De acuerdo con Duncan (2015),

“las grandes organizaciones narcotraficantes y paramilitares proveyeron a las subculturas criminales con suficiente disciplina, recursos, habilidades y aprendizaje organiza-

cional para acceder a enormes flujos de riqueza y al ejercicio del poder sobre numerosas comunidades” (p. 9).

Tras la desmovilización paramilitar en 2005, tal como se dio en otras ciudades de Colombia, nuevas bandas criminales ocuparon los espacios dejados por los antiguos carteles de la droga. En Medellín ganó protagonismo la Oficina de Envigado, que monopolizó el negocio ilegal de préstamos usurarios y el narcotráfico en la ciudad (Grupo de Memoria Histórica, 2011). En esta época, las tasas de homicidios descendieron en la capital antioqueña, hasta 2008, cuando comenzó la lucha por el control de la Oficina de Envigado (tras la extradición de Diego Fernando Murillo, alias “Don Berna”) y el sangriento enfrentamiento entre Los Rastrojos y Los Urabeños por el control territorial. Esta confrontación continuó hasta 2013, cuando Los Urabeños y la Oficina de Envigado hicieron un pacto de paz y los jefes de ambos grupos concretaron una tregua (Revista Semana, 2013).

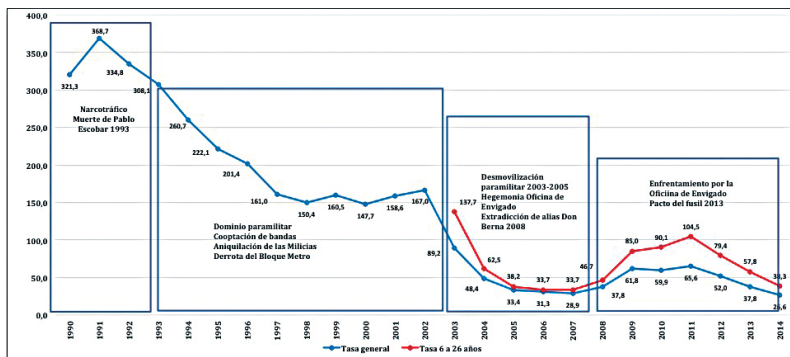
En este cambio y reciclado de actores colectivos de la criminalidad, una constante ha sido el reclutamiento de bandas de jóvenes que prestan sus servicios como sicarios, milicia o “empleados a sueldo”, hasta adquirir, en algunos casos, liderazgo como capos del narcotráfico.

4.2.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes

Medellín es un caso excepcional en lo que se refiere al comportamiento de la criminalidad y, por supuesto, de la violencia homicida. En los datos disponibles de la Policía Nacional de 1990 a 2014, la capital antioqueña es la única de las siete ciudades examinadas que pasa de las tasas más altas a las más bajas en el transcurso de esos 24 años. Este documento ha considerado cuatro momentos para explicar la dinámica de decrecimiento de las tasas, divididos de 1990 a 1993, de 1994 a 2003, de 2003 a 2008 y de 2009 a 2014.

El primer momento (1990-1993) está dominado por la figura de Pablo Escobar y sus distintos enfrentamientos contra el Cartel de Cali, los Pepes, otras organizaciones de narcotraficantes del propio Medellín y el Estado (Baquero, 2012). En este periodo, el pico se produjo en 1991 con 368,7 HPCH y hubo un descenso en 1993, el cual coincidió con el debilitamiento de la organización y la muerte de Escobar en diciembre de ese mismo año (Veloza, 1988).

GRÁFICA 2. MEDELLÍN 1990-2014. TASA GENERAL DE HOMICIDIOS Y TASA DE HOMICIDIOS DE PERSONAS DE 6 A 26 AÑOS POR CADA CIENTO MIL HABITANTES.



Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal (INML), Sijín, Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía (CTI) y Sistema de Información para la Seguridad y la Convivencia (SISC) de la Alcaldía de Medellín. Elaboración propia.

El segundo período (1994-2003) inicia con 260,7 HPCH y termina con 89,2 HPCH. El descenso es notorio y coincide con el dominio paramilitar, la cooptación de bandas o combos, la aniquilación de las milicias urbanas de las guerrillas y la derrota del Bloque Metro. En esta época se impuso alias “Don Berna”, lo que significó la disminución de los homicidios a cambio de su

papel hegemónico, al punto de que se hablara en la ciudad de la “donbernabilidad” (Ronderos, 2014).

El tercer momento (2003-2008) conserva algunos rasgos del anterior, particularmente los que se relacionan con el papel de “Don Berna”. En esta época se produce la desmovilización paramilitar y la Oficina de Envigado empieza a dominar la ciudad. Esta fase termina en 2008, cuando “Don Berna” es extraditado. En este periodo se registran 37,8 HPCH y las tasas específicas de homicidio para personas de 6 a 26 años mantienen un comportamiento parecido y cifras semejantes.

En la cuarta y última etapa (2009-2014) las tasas tienen un repunte que llega hasta 2011, con 65,6 HPCH, y los años siguientes marcan el descenso más notable de las tasas de homicidio de las siete ciudades. El período examinado termina con una tasa de 26,6 HPCH.

A la fecha de escritura de este informe, la ciudad experimentaba el mayor descenso de homicidios, cifra solo comparable con la de principios de la década de 1980. Esta disminución se explica, en parte, por el llamado “pacto del fusil”,³⁵ aunque hay quienes la atribuyen a una acción integral con una mayor presencia de la Policía, restricción del porte de armas y celeridad en la atención a las denuncias ciudadanas.³⁶

Al observar la tasa de homicidio entre jóvenes en Medellín, se ve que esta es notoriamente más alta que la de la población general

³⁵ El Pacto del fusil se refiere a un acuerdo entre bandas criminales que contemplaba cuatro puntos básicos: 1. Respetar los barrios que le pertenecían a cada estructura (cada quien se queda con lo que tiene). 2. Suspender las confrontaciones (todo se hace consultando a las cúpulas). 3. Levantar las “fronteras imaginarias”. 4. A quien desobedezca la norma, se le aplica la pena de muerte (Revista Semana, 2013).

³⁶ Sobre la efectividad de las políticas públicas para contener la violencia, ver Sánchez (2008)

(Gráfica 2). Tomando en cuenta los datos antes reseñados, en 2003, la probabilidad para los jóvenes de morir en un homicidio era un 35 por ciento más alta que para una persona mayor de 26 años; esa correlación muestra apenas una leve mejoría en 2014, donde la probabilidad para un joven de perecer en un homicidio era 30 por ciento superior a la de un adulto.

En todo el período 2003-2014, en el que existe información disponible, se observa una similitud de tendencia entre ambas tasas, que en términos generales es a la baja. Ese descenso es consistente entre los años 2003 y 2007 cuando las muertes de jóvenes y adultos caen alrededor del 70 por ciento en los cuatro años. La tendencia en ambas tasas se divorcia, sin embargo, por un corto período entre los años 2009 y 2011, cuando la tasa de homicidios para adultos presenta cierta estabilidad (entre 62 y 66 HPCH). Pero la tasa de homicidio para jóvenes interrumpe la tendencia descendente, para aumentar de 85 HPCH (2009) a 104 HPCH (2011), exactamente en el período de enfrentamiento entre las bandas conocidas como Los Rastrojos y Los Urabeños. De allí en adelante, ambas tasas de homicidio muestran una tendencia consistente a la baja tanto para adultos como para jóvenes.

4.2.3 Las pandillas juveniles en Medellín: ubicación territorial y magnitud

El término pandilla, como tal, no se usa en Medellín. Allí se habla de “banda” o “combo” en referencia a grupos de jóvenes³⁷. En

³⁷ Es importante señalar la dificultad para conseguir información oficial sobre la magnitud y localización de los combos y bandas que operan en Medellín. Los informes sobre la situación de los Derechos Humanos en la ciudad realizados cada año por la Personería Municipal en modo alguno son precisos frente al tema. En los informes de 2013 y 2014 la Personería citando como fuente a la Policía señala que en la ciudad operan 4 bandas criminales, 17 bandas u organizaciones delincuenciales integradas al narcotráfico y más de 150 combos. En el informe más reciente (2015) las cifras desaparecen, aunque se hace mención de estas organizaciones criminales (ver <http://www.personeriamedellin.gov.co/index.php/documentos/informes-ddhh>).

algunos casos, estas son agrupaciones vinculadas a organizaciones criminales estructuradas que se han instalado en la ciudad. De hecho, las estructuras criminales más organizadas absorbieron a las pandillas y a otras formas de criminalidad, definiendo un panorama singular frente a las trayectorias observadas en el resto de las ciudades.

Según el blog del diario antioqueño El Colombiano, las *Revelaciones del Bajo Mundo*, a 2014 en Medellín se registraban 252 combos, conformados por unos 5 000 jóvenes, localizados en zona urbana (217) y rural (35), y distribuidos de la siguiente manera (Tabla 13):

TABLA 13. MEDELLÍN, 2014: COMBOS POR COMUNA

COMUNA	NOMBRE	# DE COMBOS
Uno	Popular	11
Dos	Santa Cruz	1
Tres	Manrique	20
Cuatro	Aranjuez	9
Cinco	Castilla	21
Seis	Doce de Octubre	36
Siete	Robledo	11
Ocho	Villa Hermosa	18
Nueve	Buenos Aires	7
Diez	La Candelaria	16
Once	Laureles Estadio	1
Doce	La América	4
Trece	San Javier	34
Catorce	Poblado	
Quince	Guayabal	14

Dieciséis	Belén	14
Corregimientos	Altavista	8
	San Antonio de Prado	17
	San Cristóbal	9
	Santa Elena	1
Total		252

Fuente: *Revelaciones del Bajo Mundo*, El Colombiano, 2014.

Cuatro de las comunas con más combos tienen como estratos predominantes el dos y uno: Doce de Octubre (15,6 por ciento de hogares en estrato uno y 56,5 por ciento en dos), San Javier (36,4 por ciento de hogares en estrato uno y 38 por ciento en dos), Manrique (27,1 por ciento de hogares en estrato uno y 57,6 por ciento en dos) y Villa Hermosa (34,1 por ciento de hogares en estrato uno y 39,9 por ciento en dos). Castilla y San Antonio, con alto número de combos, tienen menos del dos por ciento de los hogares en el estrato uno. En Castilla, el 82,3 por ciento de los hogares son de estrato tres y en San Antonio el estrato dos es de 61,6 por ciento.³⁸ Valga recordar que el estrato uno en Medellín solo es del 13 por ciento, en ese sentido hay que matizar la relación simple que en ocasiones se establece entre presencia de combos y pobreza. Se trata de comunas predominantemente mestizas-blancas, que cuentan con una cobertura de servicios públicos cercana al ciento por ciento. Lo mismo puede decirse de los logros en disminución del analfabetismo que es casi cero, aunque la no asistencia a la escuela está alrededor del 70 por ciento.³⁹

³⁸ Los datos de los estratos predominantes en las comunas fueron calculados a partir de la base de datos de la Encuesta de Calidad de Vida Medellín 2015, disponible en <https://goo.gl/63w76H>

³⁹ Ver Resultados Encuesta Calidad de Vida 2015. Subdirección de información y evaluación estratégica. Departamento de Planeación Municipal. Alcaldía de Medellín. Consultado el 7 de octubre de 2016: <https://goo.gl/2vvr6y>

De acuerdo con los argumentos de Diego Gambeta (2007), se puede decir que los combos se han instalado como un mecanismo que brinda protección y a la vez refuerza la inseguridad. Han tomado el control de los negocios ilegales y expandido su acción a actividades legales, prosperando económicamente y corriendo el tejido social.

4.2.4 Victimización de jóvenes por la violencia

A diferencia de Bogotá, durante el periodo 2010-2015 en Medellín disminuyó el porcentaje de los homicidios de personas jóvenes (15 a 29 años). Mientras para 2010 la proporción de asesinatos de personas de esta población sobre el total de homicidios se aproximaba al 60 por ciento, para 2015 el porcentaje descendió al 47 por ciento. Al tener en cuenta que la población entre 15 y 29 años constituye alrededor del 25 por ciento del total de los habitantes de Medellín, se advierte aún una sobrerrepresentación de la población joven en la victimización, aunque esta haya disminuido.

En el período aumentó, sin embargo, la participación de la población mayor de 30 años en la victimización, pasando de representar cerca del 38 por ciento del total de víctimas de homicidios en 2010, al 52 por ciento en 2015. De esta forma, para 2015, el porcentaje de homicidios de jóvenes estaba por debajo del de los mayores de 30 por casi seis puntos porcentuales.

Esta disminución en los homicidios de jóvenes se corresponde con el descenso de la cantidad de homicidios en comunas que históricamente han presentado cifras elevadas, como San Javier, Villa Hermosa, La Candelaria, Guayabal o Aranjuez. En estas comunas, de acuerdo con los datos de la Policía Nacional consultados, se ubica cerca del 42 por ciento de los combos que operan en el sector urbano de Medellín.

De hecho, de las ocho comunas de la capital antioqueña en las que se agrupa el 80 por ciento de los combos, solo dos presentaron un aumento en las tasas de homicidios entre 2012 y 2014: Doce de Octubre (0,4 HPCH más) y Castilla (8,3). Las demás presentaron descensos importantes, a pesar de que comunas como La Candelaria (135,7 HPCH), San Javier (46,6), Castilla (36,7), Robledo (34,6) o Guayabal (30,7) mantuvieron tasas superiores al promedio de Medellín. De igual forma, La Candelaria, Robledo, San Javier y Castilla concentran el 53 por ciento de los homicidios en jóvenes de la ciudad.

En lo que se relaciona con las proporciones de homicidios de esta población por sectores en Medellín, vale la pena señalar que para 2010, salvo en La Candelaria, Laureles, Estadio, La América y El Poblado, en el resto de las comunas el porcentaje de homicidios de jóvenes superó el 50 por ciento del total de homicidios en las comunas. Cinco años después, estos porcentajes se mantuvieron solo en Castilla, Robledo, Villa Hermosa, La América, San Javier y Belén.

En la zona rural de Medellín llaman la atención los casos de los corregimientos en los que se evidencia la presencia de combos, como lo son Altavista, San Antonio de Prado, San Cristóbal y Santa Elena. A diferencia de San Sebastián de Palmitas (donde no se encontró evidencia de existencia de estos grupos), estos corregimientos han tenido tasas de homicidios muy altas. En estas áreas hubo un descenso importante de las tasas de homicidios entre 2012 y 2014, el cual representó, en el caso de Altavista, 110,7 homicidios menos por cada cien mil habitantes; en el de San Antonio de Prado, 79,3 menos HPCH; en Santa Elena, 40,6 menos HPCH y en San Cristóbal, 22,7 menos HPCH en 2014 que en 2015.

El descenso en la magnitud de la violencia homicida es pues consistente y visible en Medellín. A pesar de ello, comunas como

Castilla, Doce de Octubre y San Javier, ubicadas en la zona noroccidental de la ciudad, mantienen disputas por las “fronteras invisibles”, esto es, por el control del territorio y de sus rentas que en algunas ocasiones han significado la ruptura del descenso señalado.

4.2.5 La interacción de las pandillas con su entorno

Como se vio anteriormente (sección 5.2.1 de este apartado), la vinculación de los “combos” con organizaciones criminales comenzó en la década de 1980. Dichos grupos fueron reclutados por organizaciones dedicadas al narcotráfico para ejercer funciones de control del territorio, convirtiéndose en milicias o ejecutando asesinatos selectivos (sicariato). Esta vinculación incidió considerablemente en el debilitamiento de los lazos sociales comunitarios e introdujo la violencia como método principal de resolución de conflictos en los barrios populares de la ciudad (Ruiz, 2010).

A partir de entrevistas con funcionarios dedicados al trabajo con jóvenes en los barrios marginales de la ciudad y conversaciones con jóvenes integrantes de combos, fue posible conocer las siguientes particularidades de la interacción de las pandillas con su entorno.

Atrapados en la red

Si usted pertenece a una estructura en la ciudad le dan una moto, a los seis meses le dan un revolver, tiene usted un salario [...] ¡Entre y sálgase después! Después de que haya un control, Usted se vuelve un esclavo de esa estructura porque llega un momento donde Usted tiene una información vitalicia, reconoce [a] la gente. Eso se vuelve un mar de circunstancias que en verdad es muy complejo (Entrevista 12. Líder juvenil, Medellín, 2015).

Este testimonio muestra cómo la vinculación de los integrantes de combos con organizaciones criminales superiores comienza como una relación de interés individual. Los jóvenes comienzan obteniendo bienes que les son útiles para su desarrollo (como una moto o un salario). Esta inclusión en la red es progresiva y ocurre en la medida en que los jóvenes cumplen con encargos que muestran su decisión de crecer en involucramiento (“a los seis meses le dan un revólver”). Desde un momento determinado, los jóvenes quedan atrapados en la red de relaciones (“¡Entre y sálgase después!”). Cuando ellos conocen detalles importantes de las actividades y han participado en ellas (“se vuelve un mar de circunstancias”), quedan virtualmente atrapados en la red.

Las fronteras invisibles

Las víctimas y victimarios de la violencia homicida en Medellín son hombres de 18 a 28 años [...] Hay amenazas, extorsiones y fronteras invisibles [...] como formas de operación de los diferentes combos (Entrevista 13. Funcionaria de la Secretaría de Juventud de Medellín, 2015).

La relación entre los jóvenes de los combos y la comunidad de los barrios donde habitan se ve restringida por las llamadas “fronteras invisibles”. Estas resultan de una férrea división espacial que le impide a la población moverse fuera de un espacio restringido.

Los combos se han distribuido cuadras o manzanas en los barrios, no solo para asegurar sus mercados de distribución de drogas, sino también para el cobro de contribuciones a comerciantes o transportistas que desean traspasar estas “fronteras”. En las comunas de Medellín, las transgresiones a estos límites se sancionan con la muerte.

4.3 CALI

En términos demográficos y económicos, Cali es la tercera ciudad en importancia del país –y de la muestra–, y la ciudad más prominente del suroccidente colombiano. Esta, la tercera y última ciudad grande seleccionada, cuenta con aproximadamente dos millones de habitantes y se extiende hasta los 619 kilómetros cuadrados.

La capital vallecaucana contribuye a la revisión que se hace de las pandillas desde el impacto que diversas sagas criminales han tenido en la zona (guerrillas, narcotraficantes, paramilitares y bandas criminales). De igual forma, este caso particular llama la atención hacia las alianzas de las pandillas con otras estructuras criminales como una manera de garantizar un salario o renta mensual para sus integrantes.

Este apartado presenta las violencias y sagas criminales que han impactado la ciudad, considerando las variaciones en las tasas de homicidios de población adulta y joven. De igual forma, se hace una descripción de las pandillas juveniles en la ciudad y se explora la victimización que ha sufrido la población joven debido a las violencias. Por último, y con apoyo de entrevistas realizadas a miembros de la comunidad, se incluye información respecto a la interacción de las pandillas con sus entornos.

4.3.1 Violencias y sagas criminales

Desde los años de 1970, por década, en la historia de las sagas criminales de Cali destacan cuatro actores: los empresarios ilegales (1970), las guerrillas (1980), los narcotraficantes (1990), y los paramilitares y las bandas criminales (2000 y lo que va corrido de la década de 2010). Este apartado describe estos periodos, destacando particularmente las prácticas y los métodos popularizados por estos grupos.

Dentro del proceso de modernización iniciado en la década de 1970, proliferaron iniciativas de “nuevos empresarios” (Camacho y Guzmán, 1990), que conectaron actividades criminales, como el narcotráfico, con inversiones inmobiliarias, gastronómicas y de servicios. En un comienzo, el uso de la violencia de las organizaciones del narcotráfico era muy bajo, casi inexistente. Los primeros señores de la droga eran más empresarios que mercenarios. La violencia apareció en función del control interno de dichos negocios. En la capital vallecaucana, la violencia surgió al calor de las confrontaciones del Cartel de Cali con el de Medellín y, posteriormente, en el choque con el del Norte del Valle.

En los años 1980 la ciudad vivió una intensa presencia de la guerrilla del M-19. En los barrios populares de Cali (Siloé, Distrito de Aguablanca y al noroccidente) se instalaron los campamentos de esta guerrilla, donde los jóvenes recibieron formación política, entrenamiento en el manejo de armas y en estrategias de combate (Vanegas, 1998). En estos espacios se adelantaron los llamados “comandos del hambre”, que consistían en el asalto a carros cargados de alimentos que luego eran repartidos entre los pobladores y se promovió la invasión de tierras en el sur y el oriente de la ciudad. El M-19 implantó controles territoriales y fronteras claramente demarcadas para el control de la movilización en los barrios (Narváez, 2012), método de control aplicado actualmente por pandillas juveniles de la ciudad.

Una década después, en 1990, comenzó el desmantelamiento del Cartel de Cali, a partir de la captura de los hermanos Rodríguez Orejuela y la entrega de varios líderes del grupo, entre ellos Helmer Herrera. Estos hechos precipitaron enfrentamientos entre las estructuras que buscaban asumir el comercio de la cocaína y tomar las rutas de tránsito y distribución, y las delaciones de los líderes capturados y extraditados produjeron violentas retaliaciones (Revista Semana, 2007). Los grupos de narcotraficantes han sido cruelmente ingeniosos en sus métodos de exterminio, yendo desde

los disparos, pasando por la desmembración, trituración, hasta la licuefacción de los cuerpos en ácido. Más allá de las prácticas violentas, sus férreos códigos de respeto, cumplimiento de la palabra y hombría, se han convertido en auténticas pautas de relación entre los jóvenes miembros de las pandillas (Salazar, 2014).

La primera década del siglo XXI es considerada una de las más convulsionadas de la historia reciente de la ciudad. Esta se inicia en 1999, cuando la guerrilla del ELN realiza un secuestro masivo en una zona exclusiva de Cali y mantiene dicha práctica en el año 2000. Luego, en 2002, las FARC se une a esta modalidad y secuestra a doce diputados de la Asamblea Departamental del Valle (Medina, 2008).

Según el portal Verdad Abierta (2011), las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) llegaron a Cali por solicitud de los empresarios tanto del departamento del Valle como del Cauca, como una medida para detener a la guerrilla. El Bloque Calima, que actuó en la zona, atacó a la supuesta base social de la guerrilla a través de asesinatos selectivos en la ciudad (Ronderos, 2014). Este período terminó con la desmovilización colectiva de las AUC, tras los acuerdos de Santa Fé de Ralito en 2003.

Desde 2005 en adelante inició un nuevo período de enfrentamientos y muertes por ocupar los espacios que otrora controlaran el Cartel de Cali y luego las organizaciones paramilitares. En los enfrentamientos, dos bandas criminales lograron establecer su hegemonía: Los Machos y Los Rastrojos y tras un período de fuertes luchas, se estableció una nueva y frágil correlación de fuerzas entre estas organizaciones encargadas del narcotráfico (Revista Semana, 2007).

Si bien en el caso de Cali el paramilitarismo no tuvo una intervención directa en los barrios, sí contó con una base de operaciones en la ciudad, desde donde establecieron un eje de articulación

de las actividades que se adelantaban en el norte del Cauca y algunos municipios del Valle. Dentro de sus repertorios violentos se destacaron el uso de las armas en enfrentamientos y la constitución de redes. De hecho, la llegada del paramilitarismo a los departamentos del Valle del Cauca y Cauca fue posible gracias a la articulación de narcotraficantes, miembros del Ejército, ganaderos, industriales, políticos y comerciantes. Esa articulación se constituyó en una red que ofreció no solo información, sino influencias que facilitaban la actuación de los grupos en terreno (Verdad Abierta, 2011).

Ahora bien, hay que señalar de paso que las bandas criminales, producto de la mutación de los paramilitares, son las que hoy están proponiendo nuevas lógicas de la criminalidad, las cuales pueden complejizar el fenómeno de las pandillas en la ciudad. En Cali se vive una época de transición en las dinámicas de los jóvenes en relación con el conflicto urbano, que encuentra sustento en las condiciones de vulnerabilidad y pobreza de este grupo poblacional (Entrevista 24. Funcionario ONG, Cali, 2015).

De acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2014), "la forma como se están asentando Los Rastrojos y Los Urabeños en las comunas de Cali ha incrementado los impactos sobre la población civil, reconfigurando la territorialidad e imponiendo un nuevo orden de dominación violenta". En una de las entrevistas desarrolladas en el curso de la presente investigación, un funcionario de una ONG de Cali (Entrevista 24, 2015) aseveró que en la ciudad han aparecido nuevas formas delincuenciales que tienen que ver con bandas de asaltantes, con habilidades de organización y disponibilidad de armas. Al respecto, un líder comunitario del Barrio Manuela Beltrán, del Distrito de Aguablanca, añadió:

Aquí [en el barrio] cuando necesitan gente, los llaman a ellos. Aquí vienen y por decir Los Urabeños, Los Úsuga que son los que más están atacando acá, también Los Ras-

trojos, pero en cuestión de reclutamiento Los Úsuga, pero son reclutamientos temporales, no son fijos. Si necesitan a alguno para que haga una vuelta, solo es un día (Entrevista 23. Líder comunitario Barrio Manuela Beltrán, Distrito de Aguablanca, Cali, 2015).

4.3.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes

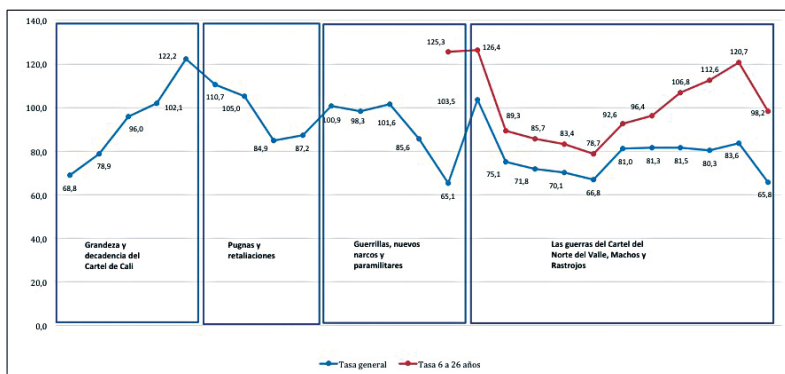
Como en las demás ciudades colombianas reportadas en este estudio, se ve cómo las sagas criminales en la ciudad han tenido un claro impacto en las tasas de homicidio.

Diferentes organizaciones han hecho uso sistemático de medios violentos y estos han definido un orden social que se caracteriza por el uso de la violencia letal. La capacidad de destrucción de cada organización ha definido el poder en la ciudad.

Salazar (2014) observa que en la década de 1980, Cali era una ciudad muy pacífica, contaba en aquella época con 20 HPCH, una tasa que era incluso inferior a la nacional, la cual rondaba los 30 HPCH. Durante la década, la cantidad de homicidios tuvo primeramente un leve ascenso, alcanzando los 40 HPCH en 1985. A partir de entonces la tasa se duplicó de manera abrupta y se mantuvo en esos niveles. Sin embargo, es remarcable el histórico pico de 1994, época en que, con la persecución de Gilberto y Miguel Rodríguez, alcanzó los 122 HPCH (Ver gráfica 3).

Luego de los índices históricos de 1994, se nota en Cali una cierta estabilidad de las altas tasas de homicidio; hasta ahora, estas no han descendido nunca hasta alcanzar la media nacional. Cuando a principios de la década de 1990 Colombia tenía una tasa que rondaba los 80 HPCH, la capital del Valle se encontraba en los 100 HPCH (IINML, 2013). Este valor sufrió una caída con intervalos de meseta hasta 2003, cuando llegó a una baja

GRÁFICA 3. CALI 1990-2014. TASA GENERAL DE HOMICIDIOS Y TASA DE HOMICIDIOS DE PERSONAS DE 6 A 26 AÑOS POR CIENTO MIL HABITANTES.



Fuente: Policía Nacional, portal Verdad Abierta. Elaboración propia.

histórica de 65 HPCH. Sin embargo, para esa época, Colombia tenía una tasa de 53 HPCH. Luego se ve un ascenso pronunciado entre 2003 y 2004, que se corresponde con la lucha de nuevas bandas criminales por ocupar los espacios dejados por las organizaciones paramilitares. Posterior a este repunte, se ve un nuevo descenso y meseta entre 2005 y 2008, donde la tasa ronda los 70 HPCH. En 2009 se presenta una nueva crecida de la tasa, superando los 80 HPCH, cuando las tasas en el país habían caído ya a los 30 HPCH. De allí en adelante, los índices se han mantenido estables, rondando el doble del índice de homicidios en el país.

Al observar las tendencias en las tasas de homicidios de jóvenes desde 2003, se ve que la tasa presenta tendencias similares con la de adultos: comienza con valores exorbitantes en 2003 (125,3 HPCH), cuando la media nacional era de 53 HPCH; muestra una baja abrupta en 2005 (89,3 HPCH) y se mantiene

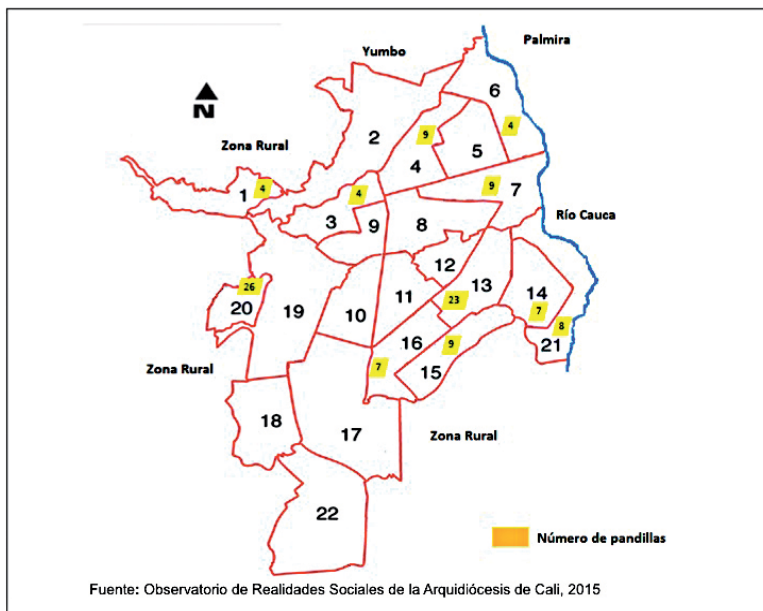
en un nivel medianamente estable, con tendencia a la baja hasta el año 2008 (66,9 HPCH), una tendencia exactamente igual a la de adultos. En 2008, sin embargo, se ve que ambas tasas se separan y mientras la de adultos muestra un leve descenso hasta 2013, la de jóvenes muestra una curva ascendente que va de 92,6 HPCH en 2009 hasta alcanzar los 120,7 HPCH en 2013. Para este año, Cali presentaba una tasa de homicidios cuatro veces más alta que la media nacional (30 HPCH). La tendencia se corresponde con lo señalado en entrevistas de campo, por entrevistados en este estudio. La nueva alza en los homicidios se corresponde con la actuación de bandas criminales como Los Rastrojos, que han comenzado a usar a los jóvenes como mano de obra barata en el control del territorio para todo tipo de actividades que van desde el tráfico de sustancias psicoactivas, hasta el control de los mercados de venta de objetos robados o préstamos usurarios.

4.3.3 Las pandillas juveniles en Cali: ubicación territorial y magnitud

De acuerdo con un informe reciente de la Policía Metropolitana sobre pandillas en la ciudad (2014), 104 pandillas actúan en Cali, tienen presencia principalmente en ocho comunas (1, 13, 14, 15, 16, 18, 20 y 21) y cuentan con unos 1 580 jóvenes. Del total de pandillas, solo algunas se tornan problemáticas, dependiendo de las actividades que realizan. Unas 73 se dedican mayoritariamente al narcomenudeo y, de estas, 31 tendrían relaciones de cooperación con bandas delincuenciales.

Un informe de la Personería registró para el año 2013, 134 pandillas en 17 comunas. Durante ese mismo año, 113 personas menores de edad fueron asesinadas en las comunas 13, 14, 15 y 16. También en ese año, los barrios con más reportes de muertes violentas a esta población fueron Potrero Grande, El Retiro y Marroquín (Personería Municipal, 2014).

MAPA 3. COMUNAS DE CALI CON PRESENCIA DE PANDILLAS JUVENILES



Fuente: Observatorio de Realidades Sociales de la Arquidiócesis de Cali, 2015.

De las comunas más afectadas por pandillas, cabe mencionar que las 6, 7, 13, 14, 15 y 21, ubicadas al oriente de la ciudad, poseen un 60 por ciento de población ubicada en los niveles 1 y 2 del Sistema de Identificación y Clasificación de Potenciales Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén). Este es el conglomerado de mayor pobreza de Cali y alberga el 43 por ciento de la población de la ciudad. El segundo conglomerado de mayor pobreza es la ladera, integrado por las comunas 1, 18 y 20, los que albergan al 12 por ciento de los hogares de la ciudad. En el oriente tiene mayor peso la población afrocolombiana (50 por ciento), mientras que en la ladera la población no étnica alcanza el 86 por ciento. Ambas zonas tienen un buen provi-

sionamiento de servicios públicos, donde más del 90 por ciento de los hogares posee servicios de agua potable y electricidad. Los datos en materia de acceso a la educación y el trabajo son menos promisorios. Por ejemplo, en el oriente, el 80 por ciento de la población de 18 a 24 años no continúa con su educación, mientras que en la ladera el 74 por ciento de los jóvenes no cursan estudios. La informalidad en el trabajo es un rasgo importante. A todo esto, hay que agregar que aproximadamente el 30 por ciento de los hogares, no consume una de las tres comidas básicas.⁴⁰

De las entrevistas realizadas a líderes barriales se puede afirmar que algunas pandillas asumen acciones ilegales y cuando lo hacen, se centran en el atraco, la extorsión a comerciantes o a personas cuando cruzan por zonas “restringidas” de barrios y, el asalto a carros y motos que circulan por las calles y avenidas aledañas a los territorios en los que se ubican las pandillas. El comercio minorista de droga es controlado por organizaciones más grandes, que tienen a los miembros de las pandillas ante todo como consumidores. La violencia que estas ejercen se aplica fundamentalmente entre grupos de jóvenes. Tanto la violencia como los delitos contra la propiedad cometidos por sus integrantes se producen en territorios muy delimitados, diariamente frecuentados por los jóvenes. Esto, sin embargo, empieza a cambiar con la intervención de bandas delincuenciales que reclutan a algunos jóvenes para el sicariato y nuevas modalidades de extorsión.

4.3.4 Victimización de jóvenes por la violencia

Al comparar las proporciones de los homicidios de jóvenes (de 15 a 29 años) con los homicidios totales en Cali, la distribución

⁴⁰ Ver Alcaldía de Santiago de Cali (2011).

se mantiene estable en la década en curso (2010-2015). Esta característica, que asimila el caso de esta ciudad a lo ocurrido en Bogotá, se diferencia frente a la capital ya que mientras allí las tasas de homicidios disminuyen, en Cali la tendencia es creciente desde 2010 con 81,3 HPCH, alcanza su pico más alto en 2013 (cuando se registraron 83,6 HPCH) y en los dos años siguientes presenta un notorio descenso.

En promedio durante el periodo 2010-2015, el 58 por ciento de los homicidios en Cali tuvo como víctimas a personas jóvenes de entre 15 y 29 años. Si se considera que esta población constituye alrededor del 26 por ciento del total de los habitantes de la ciudad, es evidente que existe una sobrerrepresentación de este grupo poblacional en el total de homicidios. Ahora bien, si se compara la proporción de homicidios para la población mayor de 30 años en 2010 con la de las personas de 15 a 29, el porcentaje de jóvenes asesinados es 16,5 superior al de mayores de 30 años, diferencia que aumentó a 21,8 por ciento en 2015. Es así como la proporción de homicidios de jóvenes se incrementó durante el periodo, hasta llegar a representar el 60 por ciento del total de asesinatos en la ciudad.

A 2012, catorce de las veintidós comunas de Cali presentaban tasas superiores al promedio de la ciudad (solo las comunas 1, 2, 5, 6, 10, 11, 17 y 19 se ubicaron bajo el promedio). Dos años después, en cambio, diez comunas presentaron tasas superiores al promedio de la ciudad (3, 7, 9, 13, 14, 15, 16, 20, 21 y 22). En todo caso, es de resaltar que solo en cuatro de estas áreas aumentó la tasa de homicidios entre 2012 y 2014 (9, 19, 20 y 22).

Si adicionalmente se revisa la proporción de homicidios de jóvenes (15 a 29 años) sobre el total de homicidios en las comunas, es posible señalar que para 2010 en catorce de estas áreas (3, 4, 6, 7, 9, 11, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 21 y 22) los jóvenes

representaban más del 50 por ciento de las víctimas de asesinatos. Cinco años después, el número de comunas en las que los asesinatos de jóvenes constituyeron más de la mitad de los homicidios aumentó a dieciséis (1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20 y 21) mientras que la proporción fue inferior al 50 por ciento en este año en las comunas 3, 11 y 22. Sin embargo, al considerar cuáles fueron los lugares en donde los homicidios de jóvenes representaron las mayores proporciones, en 2010 se trató de las comunas 13, 14 y 15, mientras que para 2015 lo fueron las 14, 15 y 20. Hay que señalar que en las 3, 8, 14, 15, 20 y 21 se presentaron altas proporciones en los homicidios de personas menores de 15 años durante 2010, mientras que en 2015 a las comunas 14, 15 y 21 (esta última la más dramática) se le sumaron las 6 y 7 en proporciones altas de homicidios de personas dentro de esta categoría.

Con base en los datos obtenidos, es evidente que las zonas en donde la situación es más difícil en relación con la violencia contra los jóvenes son las comunas 14, 15 y 21, y la situación se mantiene compleja en las 7, 13 y 20. En estas áreas se ubica el 77 por ciento de las pandillas que operan en Cali, y vale la pena mencionar que las áreas en donde se ubican la 13, 14 y 15 forman un vasto territorio del oriente de la ciudad que se conoce con el nombre de Distrito de Aguablanca y la 20 es una comuna localizada en las laderas de la zona occidental, conocida de manera genérica con el emblemático nombre de Siloé.

Por último, los barrios en los que se presentó un alto número de homicidios durante el periodo revisado de 2010-2014 fueron: Terrón Colorado (comuna 1), El Vergel (comuna 13), Manuela Beltrán y Bonilla Aragón (comuna 14), Mojica y el Retiro (comuna 15), Antonio Nariño (comuna 16), Siloé (comuna 20) y Potrero Grande (comuna 21). De especial atención fueron los barrios Potrero Grande y Manuela Beltrán, en donde se presentó una mayor violencia homicida.

4.3.5 Interacción de las pandillas con su entorno

A partir de entrevistas con funcionarios dedicados al trabajo con población joven en los barrios marginales de la ciudad y conversaciones con jóvenes integrantes de pandillas, fue posible conocer las siguientes particularidades en la interacción de estos grupos con su contexto.

Un eslabón en la cadena

Ellos tienen una economía casi que resuelta, digamos que tienen unos ingresos ilegales resueltos. (Entrevista 24. Funcionario ONG, Cali, 2015).

La vinculación con organizaciones criminales permite a los jóvenes obtener la satisfacción de necesidades concretas: un ingreso mensual.

Hoy las pandillas se relacionan con estructuras criminales, tienen un jefe externo con quien tienen una especie de relación contractual; reciben dotación para el trabajo: moto, teléfono y armas (Entrevista 26. Funcionario ONG, Cali, 2015).

Las organizaciones proveen a los jóvenes del equipamiento necesario (armas, teléfonos, etc.) para actuar en el barrio en su representación. Y las actividades a las que se dedican son múltiples: el microtráfico de estupefacientes, el hurto de bienes de fácil comercialización como tabletas, teléfonos, etc.

La policía, el enemigo

(...) una requisita y ¿sabe qué pasó? Lo estrellaron frente a una pared. Entonces yo ahí mismo me enojé: "Usted no tiene por qué atropellarlo así, él se está dejando requisar, [...] entonces por qué me lo viene a atropellar. "Ese hijue-

tantas se va a morir”, me decía el policía. Y así fue. Me dijo “para tal fecha Usted lo va a llorar” y así fue. Porque ellos están en complot con esa gente de acá” (Entrevista 29. Barrio Manuela Beltrán, Cali, 2015).

Este joven integrante de combos o pandillas cuenta uno de sus encuentros con la policía y en su relato se aprecian dos tensiones: la primera es la de los mismos jóvenes con la policía, en donde se le percibe como violenta, porque amenaza y golpea. La segunda se da por la percepción de que la policía actúa en connivencia con algún otro grupo dentro de la misma comunidad (*“están en complot con esa gente de acá”*). La policía refleja para ellos un enemigo por el abuso de autoridad (del que deben defenderse) y por ser cómplice de alguna banda que compite con ellos dentro de la misma comunidad.

A manera de conclusión para Cali se puede decir que, las pandillas tienen enfrentamientos entre ellas, controlan pequeños territorios, que derivan en el establecimiento de fronteras, se enfrentan a la policía y viven actualmente un proceso de cooptación por parte de organizaciones criminales más complejas. A pesar de todo esto, siguen siendo espacios “útiles” para muchos jóvenes de los sectores más deprimidos de la ciudad en tanto en ellas logran socialización y encuentro con otros jóvenes.

4.4 CARTAGENA

La cuarta ciudad donde se estudió el fenómeno de las pandillas fue la capital del departamento de Bolívar. Cartagena, junto con Pereira y Soledad, fueron seleccionadas por sus particularidades de urbe media en el país, tanto en número de habitantes como en extensión. En este caso, Cartagena cuenta con casi 845 mil habitantes y su área se extiende hasta los 572 kilómetros cuadrados.

En este apartado, se presenta una revisión de las violencias y sagas criminales, las variaciones de las tasas de homicidios entre personas adultas y jóvenes, y las magnitudes y ubicación territorial de las pandillas. De igual forma, se incluye información sobre la victimización de jóvenes por la violencia y la interacción de las pandillas con su entorno, prestando especial atención al fenómeno de fronteras invisibles que se da en la ciudad y a la estigmatización que sufren los habitantes de ciertos barrios debido a los índices de violencia e inseguridad.

4.4.1 Violencias y sagas criminales

En la historia de las sagas criminales de Cartagena, desde la década de 1970 se pueden mencionar diversas expresiones delincuenciales, con distintos índices de violencias. Por ejemplo, a partir del inicio de 1970 hasta finales de los años de 1980, hubo expresiones criminales ligadas a la llamada “bonanza marimbera” (Cervantes, 1980), pero estas de manera particular no ocasionaron índices significativos de violencia (Nicholl, 1992). Ahora bien, desde el inicio de la década de 1980 en adelante, tanto guerrillas, como paramilitares y bandas criminales han contribuido de manera importante a la violencia en la ciudad.

Las décadas de 1980 y 1990 fueron testigo de la instalación y expansión de los frentes guerrilleros del ELN en la región. Lo propio hicieron las FARC más hacia la década de 1990, quienes llegaron a ocupar el lugar más prominente en la zona (Acnur, 2006). En este marco, fueron recurrentes los secuestros de sospechosos “opositores”, las extorsiones para obtener dinero o el desplazamiento de personas y los enfrentamientos armados entre las guerrillas y los paramilitares en los municipios María La Baja y el Carmen de Bolívar (Acnur, 2006).

Hay tres momentos clave en la historia de los paramilitares en la región: el primero, tuvo que ver con las respuestas armadas a

la guerrilla en el sur del departamento en la década de 1990. El segundo consistió en acciones directas en Cartagena, donde se produjeron masacres en 2003 y 2006. El tercero, se dio luego de la desmovilización haciéndose evidente a través de controles directos y violentos a la población civil, las extorsiones so pretexto de garantizar la seguridad, los asesinatos selectivos que asumieron la forma de limpieza social y la cooptación de las pandillas (Acnur, 2006; Semana, 2006). Los procesos de desmovilización con los paramilitares empezaron cuando se produjo el denominado acuerdo de Santa Fe de Ralito en julio de 2003. La primera estructura en desmovilizarse fue el bloque Cacique Nutibara, el 25 de noviembre de 2003, y el proceso terminó con la desmovilización del bloque Elmer Cárdenas en agosto de 2006.

Tras la desmovilización de los grupos paramilitares, que inició en la región en 2005, nuevas estructuras criminales (Los Paisas, Gaitanistas, Los Rastrojos y Los Urabeños) establecieron otras relaciones de fuerza en Cartagena. Dichos grupos se enfrentaron por el control de la zona, y finalmente prevalecieron Los Urabeños (La Silla Vacía, 2016). Por esta razón se puede afirmar que aún hoy hay expresiones del paramilitarismo en los barrios marginales de la ciudad. Allí, dichos grupos han promovido reuniones con habitantes de distintos barrios que circundan el cerro de La Popa, prometiendo seguridad y limpieza social (Semana, 2006).

Una de las consecuencias más fuertes de la presencia de los distintos actores armados y sus disputas fue el desplazamiento. En efecto, de 1995 a 2005, más de 75 mil personas llegaron a la ciudad desplazadas por el conflicto armado, representando el ocho por ciento del total de la población (Codhes, 2005). Solo entre enero de 2004 y el 30 de septiembre de 2005 llegaron quince mil personas en la misma situación a Cartagena.

4.4.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes

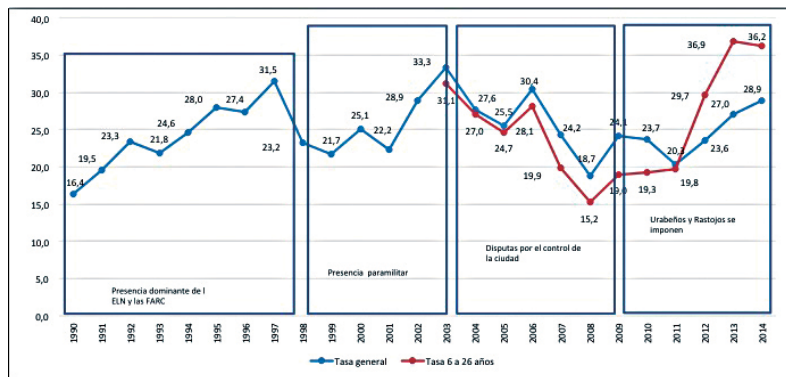
Según los datos disponibles, desde 1990 las tasas de homicidio en Cartagena se han mantenido bajas en comparación con las ciudades más grandes del país. Sin embargo, las variaciones que se observan durante las tres décadas permiten algunos comentarios (Gráfica 4).

Un primer momento va desde 1990, cuando se registraron 16 HPCH hasta el año 1997, cuando prácticamente se duplicó el número de homicidios, registrándose 31,5 HPCH. Luego de ese período y durante siete años se produjo un ascenso casi permanente, coincidente con el fortalecimiento de los paramilitares, que empezaron a disputar el dominio que hasta entonces habían tenido las guerrillas en el sur del departamento de Bolívar y Cartagena (MOE y CNAI, 2010).

Una segunda etapa trata de la ofensiva y el control paramilitar que llega hasta 2003, cuando se iniciaron en el país los procesos desmovilización. El solo inicio de las desmovilizaciones en el marco de los acuerdos con los paramilitares, significó un descenso general de los homicidios y las masacres, lo cual fue evidente en Cartagena y se acentuó en los dos años siguientes, cuando se produjeron las desmovilizaciones de los grupos paramilitares que operaban en la región. En este periodo las tasas tendieron al alza, partiendo con 23 HPCH en 1998 y cerrando con 33,3 HPCH en 2003.

Un tercer momento retrata la articulación de nuevas organizaciones criminales derivadas del paramilitarismo, las cuales disputaron a sangre y fuego el control de Cartagena. En 2004 la tasa general de homicidios era de 27,6, dos años después alcanzó su pico más alto con 30,4, en 2008 descendió a 18,7 HPCH y terminó en 2009 con una tasa de 24,1 HPCH (Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación, 2007).

GRÁFICA 4. CARTAGENA 1990-2014. TASA GENERAL DE HOMICIDIOS Y TASA DE HOMICIDIOS DE PERSONAS DE 6 A 26 AÑOS POR CIENTO MIL HABITANTES



Fuente: información de la Policía Nacional y el portal Verdad Abierta, elaboración propia.

El último período presenta disputas y hegemonía. Las bandas criminales que se asentaron en la ciudad empezaron a reclutar jóvenes y a vincular a las pandillas a sus actividades. Esto cambió las dinámicas de las pandillas, ya que ahora no solo se dedican a hurtos y enfrentamientos entre ellas, sino que muchos de sus jóvenes miembros están ligados a extorsiones, homicidios, lesiones personales y a delitos de mayor impacto (Entrevista 1. Asesora externa del Programa Jóvenes en Riesgo, Cartagena, 2015).

La tendencia ascendente de los homicidios desde 2008 evidencia un comportamiento distinto en Cartagena frente a las otras ciudades examinadas. De acuerdo con la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (2010), en las calles de la ciudad se expresan las disputas de las personas que se desmovilizaron

de las autodefensas y se reconfiguraron en nuevas expresiones criminales, migrando de la Serranía de San Lucas y los Montes de María a los barrios cartageneros.

Como se aprecia en la Gráfica 4, en el período 2003-2014 las tasas de la población general y las del grupo de 6 a 26 años muestran un comportamiento relativamente homogéneo (con excepción de los años 2006 y 2011, cuando las tasas generales fueron levemente superiores).

A pesar de que las alianzas entre las bandas criminales y las pandillas son un hecho notorio en Cartagena, no se dispone de datos ciertos que den cuenta de dichos vínculos (La Silla Vacía, 2016). Ahora bien, es claro que ha habido un cambio en la fenomenología de las pandillas gracias a los vínculos con las bandas criminales. De paso se puede afirmar que la banda criminal de Los Urabeños (luego llamada Úsuga y ahora conocida como Clan del Golfo) se impuso en la ciudad. De allí deriva buena parte de la sensación de inseguridad y zozobra que se vive en la ciudad (La Silla Vacía, 2016).

4.4.3 Las pandillas juveniles en Cartagena: magnitudes y ubicación territorial

Según reporte de la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, a 2010 había 72 pandillas identificadas en la ciudad, con aproximadamente 2 400 integrantes. El 55 por ciento de estos grupos estaba ubicado en la localidad Histórica y del Caribe Norte, en zonas cercanas al Cerro de la Popa; el 30 por ciento en la localidad De la Virgen y Turística; el 13 por ciento en la Industrial y de la Bahía, y el resto en la zona rural. Según sus indicadores de peligrosidad, la Secretaría las clasificó entre: manejables (12,5 por ciento), agresivas (31,9), peligrosas (37,5) y muy peligrosas (13,9) (CCV, 2011).

Tres años después, Cartagena Cómo Vamos (2014) registró 82 pandillas en la ciudad y, en 2014, el portal Las2Orillas (2014) reportaba alrededor de 90 pandillas con unos 1 800 jóvenes hombres y mujeres. Dichos grupos también contaban con la participación de personas menores de edad. Las pandillas se han complejizado debido a la intervención de los grupos ilegales que controlan el microtráfico y la extorsión, y de paso favorecen la creación de fronteras invisibles que permiten el desarrollo de actividades ilegales.

La Alcaldía estimaba en 2014 la presencia de unos 1 600 jóvenes en las pandillas (El Heraldó, 2014), organizados en 82 grupos distribuidos en las tres localidades del municipio. Las localidades Virgen y Turística serían las más afectadas por el fenómeno, con 34 pandillas, seguidas por la Industrial y de la Bahía con 30 y, por último, por la Histórica y del Caribe Norte con 18 pandillas (González y Moreno, 2011).

De acuerdo con la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana de Cartagena, las pandillas están conformadas principalmente por jóvenes hombres (89 por ciento) y marginalmente por mujeres (11 por ciento). El 63 por ciento de todos los miembros pertenece al estrato 1; el 28, al estrato 2, y el 9, al estrato 3 (Entrevista 1. Asesora externa del Programa Jóvenes en Riesgo, Cartagena, 2015).

4.4.4 Victimización de jóvenes por la violencia

Al comparar durante los seis años las proporciones de los homicidios de jóvenes (de 15 a 29 años) con los homicidios totales en Cartagena, la distribución presenta un comportamiento bastante distinto al del resto de las ciudades estudiadas (2010-2015). En esta ciudad, el porcentaje de homicidios a jóvenes en 2010 (39,4 por ciento) era inferior al de mayores de 30 años, tanto si se toma este grupo completo (59,26 por ciento) como si se des-

agrega en dos grupos, de 30 a 44 años (45,7 por ciento) y de 45 en adelante (13,6 por ciento). Esta circunstancia comenzó a cambiar en 2011, cuando se presentó un incremento en la proporción de los asesinatos a jóvenes (46,9 por ciento), de modo que, aunque la proporción de mayores de 30 aun fue mayor (52,2 por ciento), estuvo apenas cinco puntos porcentuales por encima de los de 15 a 29 años.

Este año coincidió con el momento en el que la tendencia de los homicidios totales cambió en la ciudad, de tal forma que, a partir de allí, no solo aumentó la tasa de forma continua hasta 2015 (pasó de 19,7 HPCH en 2010 a 28,9 HPCH en 2015), sino que, en consecuencia, aumentaron las proporciones de jóvenes en el total de los asesinatos en la ciudad. Esta condición alcanzó un punto máximo en 2013, cuando el porcentaje de homicidios de jóvenes fue de 62,8 por ciento, frente al 36,1 por ciento de las personas mayores de 30 años. En los dos años siguientes se presentó una lenta disminución que ubicó los porcentajes en 2015 en 54,7 por ciento para los jóvenes y 44,3 por ciento para los mayores de 30 años.

Si se observa además la proporción de homicidios de jóvenes sobre el total de homicidios por localidad, se encuentra un comportamiento consistente con los datos disponibles en esta categoría en la ciudad. Así, mientras que para 2010 solo en tres unidades comuneras los homicidios de jóvenes sobrepasaban el 50 por ciento de todos los homicidios en las localidades (unidades comuneras 3, 11 y 15), para 2015 el fenómeno se instaló en once unidades comuneras y un sector rural.

A 2010, la mayor cantidad de jóvenes víctimas de homicidio se ubicó en las comunas 4, 6 y 15. Adicionalmente, las comunas 6 y 15 presentaron las mayores proporciones de homicidios de personas menores de 14 años. Para 2015, esta distribución mantuvo esta tendencia, aunque para este año la proporción

de homicidios contra personas menores de 14 en las unidades comuneras 3 y 4 aumentó con la consecuente disminución del porcentaje de victimización en el grupo de 15 a 29 años.

Al contrastar la anterior información con la existencia de pandillas, se encuentran algunas coincidencias entre violencia homicida y la presencia de estos grupos. Esto es sobre todo cierto para las unidades comuneras 2, 4, 6 y 14. De acuerdo con la información recopilada por el equipo investigador, en estas localidades hace presencia el 59 por ciento de las pandillas de la ciudad, y a 2010 estas eran justamente las comunas que reportaban tasas de homicidios superiores al promedio distrital. Geográficamente estas pandillas se ubican en la zona norte, en especial al borde de la Ciénaga de la Virgen y hacia el sur en barrios como Nelson Mandela o El Carmelo, y al oriente en barrios como El Pozón.

Como se ha visto, los altos homicidios se han unido a la fuerte presencia de pandillas en cuatro unidades comuneras: 2, 4, 6 y 14. Según el diagnóstico estadístico de delitos en Cartagena de Indias para el periodo 2008-2015, la ciudad es:

[...] altamente desigual socialmente, con una alta concentración del ingreso y un mercado laboral signado por la informalidad, presenta de manera dramática la cifra de más de 16000 jóvenes en edad de estudiar por fuera del sistema educativo lo cual podría incidir en la constante movilidad y recomposición de pandillas en barrios con características de exclusión social (Cosed, 2016, p. 1.).

Este mismo informe da cuenta de que los barrios con mayor número de homicidios en 2015 fueron: Olaya Herrera con 36 casos (unidad comunera 6), Nelson Mandela con 18 casos (unidad comunera 14), El Pozón con 17 casos (unidad comunera 6) y La Esperanza con 12 casos (unidad comunera 4). Estos

barrios y unidades comuneras también reportan fuerte presencia de pandillas. Se trata de barrios de estrato socioeconómico 1 y 2, con un importante número de jóvenes en edad de estudiar, que sin embargo están fuera del sistema educativo y dedicados a actividades informales.

Sin embargo, es necesario señalar que no en todas las unidades comuneras donde hay pandillas, se presentan altas tasas de homicidios. De igual manera, puede afirmarse que durante el periodo las lógicas homicidas, si bien se concentran en la población joven, en especial en la población de 15 a 29 años, se registra un aumento de las cantidades de homicidios con víctimas jóvenes en zonas geográficas en las que antes no eran frecuentes y en las que, además, no hay registros de presencia de pandillas.

Así, es posible concluir que este fenómeno ha dejado de estar circunscrito a los barrios ubicados en los márgenes de la ciudad para pasar a generalizarse en otros territorios de Cartagena, como es el caso de la localidad 1, Histórica y del Caribe Norte. Así se puede constatar a partir de los datos que maneja el Centro de Observación y Seguimiento del Delito (2016): se trata en su mayoría de jóvenes entre los 14 y de 25 años, ubicados principal, aunque no únicamente, en las comunas 4, 5 y 6, conocidas como “ciudadelas de pobreza” (barrios Olaya Herrera y El Pozón).

4.4.5 Interacción de las pandillas con su entorno

Tal como en las demás ciudades, en Cartagena se buscó describir fenómenos locales típicos generados en relación con las pandillas. A partir de entrevistas con funcionarios dedicados al trabajo con jóvenes en los barrios marginales de la ciudad y conversaciones con jóvenes integrantes de pandillas, fue posible conocer las siguientes particularidades de la interacción de las pandillas con su entorno.

Los pandilleros, un ejemplo

Un funcionario del Instituto Distrital de Deporte y Recreación de Cartagena mencionó que una motivación que tienen niños y jóvenes para integrarse a pandillas es:

(...) el asunto es la idolatría. Ellos (niños, jóvenes) miran como ídolos a los más grandes, a veces no hay motivo para pelearse con el otro, pero ellos ven que esos jóvenes son pandilleros líderes, tienen las mejores novias, la mejor ropa, las motos, entonces ellos emulan, tratan de emular en la medida que van creciendo esos jóvenes y no tienen ningún objetivo (...) se meten a la pandilla y se logran vincular a otras cosas (Entrevista 4. Funcionario Instituto Distrital de Deporte y Recreación, Cartagena, 2015).

Esta narración permite conocer un motivo por el cual muchos niños, niñas y jóvenes comienzan a integrarse a grupos de pandillas. Los pandilleros mayores son un ejemplo (“la idolatría”) en tanto han logrado símbolos de ascenso social (“la mejor ropa, las motos”), lo que les facilita además el reconocimiento de las mujeres. Esos jóvenes pandilleros más adultos se convierten en modelos, en el sentido de que los niños y jóvenes están también dispuestos a hacer lo que aquellos hacen, para acceder al reconocimiento social que aquellos han obtenido (“a veces no hay motivo para pelearse con el otro, pero ellos ven que esos jóvenes son pandilleros líderes”). Ante la imposibilidad de obtener esos logros por medios legales (“no tienen ningún objetivo”), se vinculan a pandillas y luego a organizaciones criminales más complejas.

Dentro de las particularidades encontradas en Cartagena también están los casos de las fronteras invisibles, como ocurre en Medellín.

Las fronteras invisibles

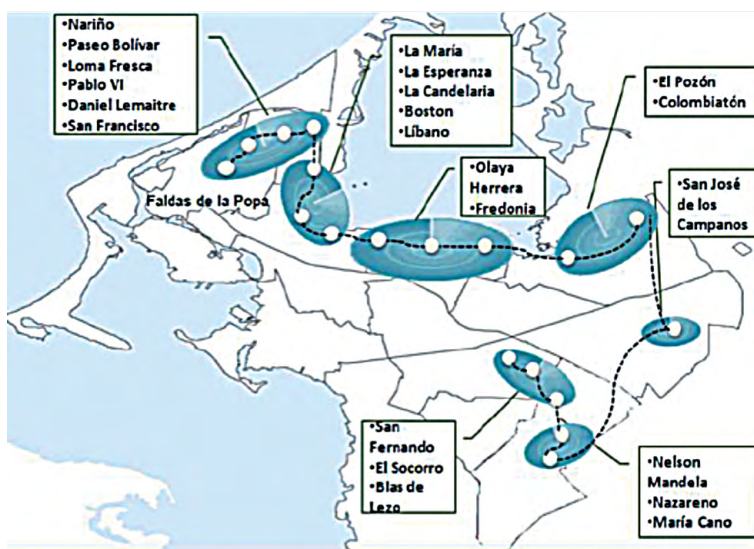
El mismo funcionario del Instituto Distrital de Deporte y Recreación de Cartagena narró cómo las fronteras invisibles encierran a los jóvenes y a sus vecinos:

En el territorio comienza todo. Uno vive en el barrio este, otro vive en el barrio [aquel]. no quiero que este vaya allá ni que [aquel] venga acá. Hay una barrera invisible... En La Candelaria hay dos pandillas, esas pandillas peleaban en la frontera por los límites y así sucesivamente peleaban con otros sectores (...). Ya hoy La Candelaria tiene cinco pandillas y pelean los mismos con los mismos, es decir, yo vivo en la calle esta y peleo con la calle de aquella... [Los jóvenes] ya no van a pelear con los vecinos del otro barrio, ahora van a pelear con los mismos [vecinos de su] barrio (Entrevista 4. Funcionario Instituto Distrital de Deporte y Recreación, Cartagena, 2015).

El relato hace una descripción de cómo funcionan y se desarrollan las fronteras invisibles. En un principio, los jóvenes las ubican en la frontera entre barrios, para evitar que haya un tránsito entre de jóvenes de un lugar al otro ("no quiero que est[e] vaya allá ni que [aquel] venga acá"). Pero, como se sabe, los límites no permanecen, sino que van variando y, en muchos casos, van restringiendo cada vez más la libertad no solo de los jóvenes, sino de todos los vecinos. Donde originalmente había una sola pandilla custodiando un barrio, pueden aparecer nuevas pandillas por divisiones o aparición de nuevos liderazgos. El resultado es que un mismo territorio es subdividido de nuevo y custodiado por los jóvenes demostrativamente, incluso usando violencia física contra otros jóvenes ("ahora van a pelear con los mismos [vecinos de su] barrio").

Fruto de estos procesos, la ciudad de Cartagena estaría dividida por 26 *fronteras invisibles* en trece barrios (Mapa 4), donde los territorios son controlados por las pandillas. Dichas fronteras, como también ocurre en Medellín, fragmentan los barrios en sectores. Estas divisiones son parte y al mismo tiempo favorecen la marginalidad urbana. Jóvenes de un sector se ven, por ejemplo, privados de las posibilidades que otro sector de su mismo barrio les ofrece: acceso a la cancha de fútbol, el centro comunal o el hospital.

MAPA 4. FRONTERAS INVISIBLES EN CARTAGENA



Fuente: Informe especial correspondiente a las políticas públicas formuladas en el Plan de Desarrollo y ejecutadas sobre el sistema de responsabilidad penal para adolescentes, 1er trimestre 2014 (Alcaldía Mayor de Cartagena, 2014).

4.5 PEREIRA

La capital de Risaralda es la ciudad con mayor actividad económica en el Eje Cafetero. Como se mencionó en el numeral 4.4., Pereira junto con Cartagena y Soledad son las ciudades medianas de la muestra. Pereira cuenta con aproximadamente 360 mil habitantes y su área se extiende hasta los 702 kilómetros cuadrados.

En este apartado se presentan las violencias y sagas criminales que han impactado a la ciudad desde la década de 1980 y se exponen las variaciones en las tasas de homicidios tanto en población adulta como joven. Aunque en la ciudad hay diferentes opiniones entre funcionarios públicos acerca de la existencia o no de pandillas, con base en múltiples fuentes consultadas se describe el fenómeno y sus magnitudes, junto con los índices de victimización de los jóvenes por la violencia en la zona. Por último, se añade información sobre cómo las pandillas interactúan con su entorno.

4.5.1 Violencias y sagas criminales

En la historia de las sagas criminales de Pereira se destacan las guerrillas en la década de 1980, diversos actores del narcotráfico en la de 1990, grupos paramilitares en la de 2000 y bandas criminales en la de 2010 hasta el presente.

A inicios de la década de 1980 apareció el M-19, con la columna móvil Quindío-Risaralda; esta es la referencia más remota. Con los años, también se documentó la presencia de los frentes Cacique Calarcá, Ernesto Ché Guevara y Martha Elena Barón del ELN; los frentes 47, Aurelio Rodríguez y la columna móvil Jacobo Arenas de las FARC, y el frente Óscar William Calvo del EPL (MOE y Corporación Nuevo Arco Iris, 2010).

Luego, a finales de la década de 1980 y mediados de la de 1990 llegaron a la capital risaraldense antiguos integrantes de los carteles de Medellín y de Cali, desplazados de sus regiones por la lucha violenta entre ambos grupos. Estos conformaron nuevas estructuras de producción y narcotráfico en Pereira y otras ciudades del Eje Cafetero, formando las bases de lo que se conocería luego como el Cartel de Pereira. Este grupo rápidamente se expandió con inversiones inmobiliarias en las zonas urbana y rural practicando extorsiones, homicidios y forzando el desplazamiento de personas para favorecer el ejercicio del narcotráfico. El uso del expediente de la violencia y la fuerza de las armas, constituyen los principales repertorios que estos actores heredaron a formas posteriores de criminalidad. Hay que recordar que los carteles nutrieron sus ejércitos de bandas sicariales y pandillas juveniles de la ciudad de Pereira (MOE y Corporación Nuevo Arco Iris, 2010).

En paralelo, con la emergencia de las organizaciones del narcotráfico, en la década de 1990 aparecieron las cooperativas de vigilancia y seguridad (Convivir) en los municipios de Guática, Belén de Umbría, Pereira, Dosquebradas, La Virginia, Mistrató, Pueblo Rico, Quinchía y Santa Rosa de Cabal (Presidencia de la República, 2000). Las cooperativas Convivir fueron el germen de las organizaciones paramilitares y aunque en principio eran organizaciones dedicadas a actividades legales, con el tiempo se convirtieron en una fachada que permitió a organizaciones paramilitares funcionar y extenderse por varias regiones del país (Las 2 Orillas, 2013).

A partir de los años noventa, para Risaralda, Pereira se convirtió en el centro urbano de referencia de narcotraficantes emergentes. Hasta el año 2000, las diversas organizaciones narcotraficantes y paramilitares se apoyaron en pandillas juveniles y en organizaciones dedicadas al sicariato para asegurar su desempeño (Policía Nacional de Colombia, 2006).

A comienzos de la década de 2000, los paramilitares del bloque Central Bolívar incursionaron en la región a través de los frentes Cacique Pipintá y Héroe y Mártires de Guática. Estos últimos, de acuerdo con Acnur (2007), se desmovilizaron en diciembre de 2005, mientras que los primeros persistieron hasta 2007, cuando fueron desarticulados por la fuerza pública.

Entre los años 2005 a 2008 apareció en Pereira la organización criminal conocida como Cordillera. Tras la desmovilización paramilitar, se inició en la región una guerra por el control de los negocios ilegales, al tiempo que Cordillera instalaba “oficinas de cobro”⁴¹ en Pereira y Dosquebradas. La organización comenzó usando negocios fachada como billares, bares o talleres mecánicos para comercializar estupefacientes. A finales de la década de 2010, el grupo había logrado ya un alto grado de hegemonía sobre la zona y era el principal actor dedicado al tráfico de estupefacientes, tanto en el comercio local (tráfico minorista) como en mercados externos. Su expansión se logró por medio de extorsiones a pequeños comerciantes, fleteos (robos exprés, especialmente a usuarios del sistema financiero), la mal llamada limpieza social (ejecuciones extrajudiciales) de habitantes considerados “indeseables” en las comunidades (como población LGBT, habitantes de la calle y personas consumidoras de droga) y asesinatos selectivos de personas que representaban alguna amenaza para sus negocios o como muestra de poder (FIP, 2006).

Con el tiempo, Cordillera consiguió ocupar el territorio a través de la vinculación de jóvenes, organizados en pandillas o com-

⁴¹ Las oficinas de cobro son la manera como se nombran organizaciones dedicadas al sicariato y, como su nombre lo indica, al cobro de deudas mediante la coacción, la amenaza y la violencia. Surgieron en la época de los carteles de Cali y Medellín y se especializaron en garantizar el pago de deudas. Recientemente es la forma como se han reorganizado los negocios del sicariato, la extorsión y de nuevo el cobro de deudas.

bos, quienes operaban como el brazo local de la organización y se hacían, y aun se hacen, cargo de la comercialización de estupefacientes en pequeñas cantidades y de los controles necesarios para garantizar el dominio del grupo sobre el territorio y su población. En ese sentido, vale la pena considerar que:

En Pereira hay tradición de pandillas y combos delictivos, en el fenómeno de la expresión de la nueva violencia generada por el narcomenudeo, estas estructuras inician una cooptación por dos grandes organizaciones que se apoderan del negocio: Cordillera y Los Rolos. Estas agrupaciones se concentraron en los sectores de Cuba y Villa Santana, en las periferias de la ciudad. Una vez se inició un proceso de acaparamiento del expendio se insertaron al servicio de organizaciones criminales, locales, nacionales e internacionales (...) La estrategia consiste en acaparar expendios. El procedimiento para acaparar los expendios consiste en absorber o eliminar grupos de pandillas. El caso típico de esto es el grupo Cordillera que en 2006 logró apropiarse de varias zonas y logró así la administración de una buena parte de los expendios (García, 2012, p. 41).

4.5.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes

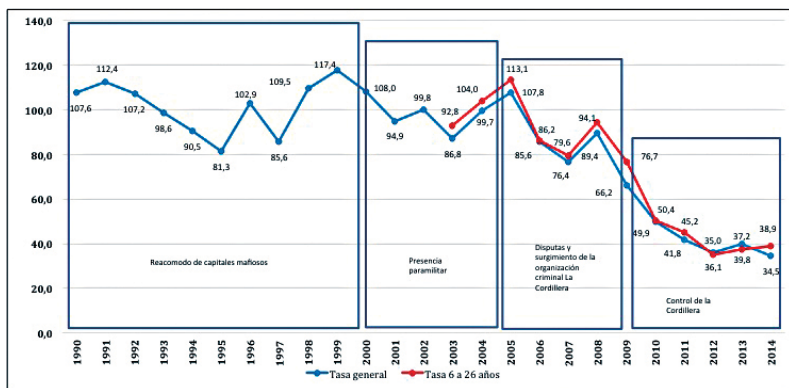
De 1990-2014, período del que se disponen datos, las tasas de homicidio fueron en general muy altas hasta 2008, momento en el que empezó un descenso sostenido hasta 2014 (Gráfica 5). Si bien se ha dicho en líneas anteriores que se registra presencia de guerrillas desde los años ochenta, sus violencias se expresaron más en los campos del departamento y menos en las ciudades.

Luego del enfrentamiento del Cartel de Cali, con los carteles de Medellín y del Norte del Valle, se produjo un desplazamiento de

algunos narcotraficantes a la zona del eje cafetero y no tardaron en desplazarse las disputas a las calles de Pereira. El primer momento, en el que se registran dichos desplazamientos y enfrentamientos, va de 1990 a 1999 y tiene en promedio las tasas más altas. Inicia en 107,6 HPCH y termina con 117,4. Hay que recordar que en 1990 la tasa para Bogotá era de 45 HPCH.

El segundo período va desde el año 2000 hasta 2005, que es el de dominio paramilitar a cargo del bloque Central Bolívar. El número de paramilitares se incrementó y desde el momento mismo en que empiezan los procesos de desmovilización se comenzaron a estructurar nuevas organizaciones criminales (García, 2012).

GRÁFICA 5. PEREIRA 1990-2014. TASA GENERAL DE HOMICIDIOS Y TASA DE HOMICIDIOS DE PERSONAS DE 6 A 26 AÑOS POR CIENTO MIL HABITANTES.



Fuente: Policía Nacional, portal Verdad Abierta, elaboración propia.

Hay un corto momento, el tercero, que va de 2005 hasta 2008. En este período, varios hechos son notorios: la persistencia de

grupos paramilitares que no se desmovilizaron, la aparición de nuevas organizaciones criminales y las disputas entre estas por el control de los negocios ilegales en la ciudad.

Estas luchas dieron como vencedora a la organización criminal conocida como la Cordillera y marcaron el cuarto momento. Las pandillas fueron fagocitadas por esta organización que, más o menos desde 2006, se hizo con la hegemonía de los negocios ilegales. Como se advierte, las tasas de este momento eran ostensiblemente bajas y revelaban el papel hegemónico de esta organización. En 2009 la tasa era de 66,2 HPCH y cerró en 2014 en 34,5. Además, si se observa la tasa específica de homicidios para personas de 6 a 26 años, esta era muy similar a la tasa general. Este dato permite establecer la relación de los distintos actores con las dinámicas de violencia y los grupos de edad más jóvenes.

Al observar la evolución de las tasas de homicidios en el período 1990-2014, se hace visible la violencia aplicada por las cuatro sagas criminales reseñadas en la ciudad. La primera da cuenta de los desplazamientos y enfrentamientos entre líderes de los carteles de Cali y Medellín, ocurrido de 1990 a 1999. Aquí el período mostró en promedio las tasas de homicidio más altas en la historia reciente de la región: inició con 107,6 HPCH en 1990 y terminó en 1999 con 117,4. Se debe tener en cuenta que la tasa en 1990 para Bogotá era de 45 HPCH y la media nacional rondaba los 80 HPCH. Sobre ese momento, el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH de la Vicepresidencia de la República señalaba que, “la sociedad risaraldense se ha visto infiltrada por múltiples estructuras delincuenciales que se apoyan en pandillas juveniles y organizaciones sicariales para llevar a cabo el llamado ajuste de cuentas e inclinar la balanza del negocio ilícito a su favor” (2005, p. 3). A la fecha se hablaba de pandillas juveniles y de su relación con las organizaciones del narcotráfico.

En el período que va del año 2000 hasta 2005, cuando se presentó el dominio paramilitar a manos del bloque Central Bolívar, se produjo una leve tendencia a la baja en la tasa de homicidios, con un fuerte zigzag. La misma tendencia se presentó en la tasa de homicidios de jóvenes, la cual es un tanto más alta que la de adultos, pero sigue los vaivenes de la última. En 2003 la tasa de homicidio entre jóvenes era del 92,8 HPCH mientras la general de Pereira llegaba a 86,8 HPCH. Ambas eran muy altas, en tanto la media nacional para el mismo año estaba en 53 HPCH (INML, 2013). Durante estos cinco años, el número de paramilitares se incrementó y tan pronto como iniciaron los procesos de desmovilización, la estructura mutó en nuevas organizaciones criminales (García, 2012).

Así es como entre 2005 y 2008, la persistencia de algunos grupos paramilitares no desmovilizados, la aparición de nuevas organizaciones criminales y las disputas entre estas por el control de los negocios ilegales en la ciudad produjo un aumento en la tasa en 2005 (107,8 HPCH para adultos y 113,1 HPCH para jóvenes) y un descenso hasta 2007 (con 76,4 HPCH y 79,6 HPCH respectivamente). En ese enfrentamiento, la organización Cordillera logró construir su hegemonía en la ciudad (MOE y Corporación Nuevo Arco Iris, 2010) y esto marca el inicio de un nuevo ciclo.

Entre los años 2009 y 2014, las pandillas fueron absorbidas por la organización Cordillera, la cual aproximadamente desde el año 2006 empezó a tener control total de los negocios ilegales. Como se advierte en la gráfica, las tasas de homicidios en este momento son más bajas (adultos: 85,16 y jóvenes 86,28 HPCH) y dan prueba del papel hegemónico de esta organización. Respecto de la tasa de homicidios nacional sin embargo, Pereira continuaba siendo un sitio violento, presentando unos 56 homicidios más sobre cien mil habitantes, ya que la tasa nacional para 2006 era de 30,49 HPCH (INML, 2013). En 2009 la tasa general de la ciudad había mejorado considerablemente,

66,2 HPCH, contra 39,39 HPCH de la tasa nacional. Dos años después casi alcanzó la media nacional de 33,76 HPCH (INML, 2013). Si se observa la tasa específica de homicidios para personas de 6 a 26 años, esta es muy similar a la tasa general, lo que permite establecer la relación de los distintos actores con las dinámicas de violencia y los grupos de edad más jóvenes.

4.5.3 Las pandillas juveniles en Pereira: ubicación territorial y magnitud

En Pereira, las instituciones del estado niegan la existencia de pandillas juveniles en la ciudad. Según funcionarios de la Fiscalía, Policía Nacional y la Secretaría de Gobierno esto se debe a que las instituciones solo pueden perseguir hechos tipificados en el Código Penal y hacer parte de una pandilla no es, en sí, un delito.

Sin embargo, la prensa, las organizaciones sociales y los mismos jóvenes reportan la existencia de pandillas en la ciudad. Un informe de RCN (con base en datos reunidos por el Colegio de Jueces de Paz de Risaralda y el Colectivo de Derechos Humanos) reportó que entre Pereira, Dosquebradas y La Virginia diecinueve pandillas estarían actuando como brazo local de Los Urabeños, Los Rastrojos, Los Rolos y Cordillera (Radio RCN, 2012), asumiendo fundamentalmente la comercialización de pequeñas cantidades de estupefacientes.

De acuerdo con información del Colegio de Jueces de Paz de Risaralda (2012), Cordillera recluta jóvenes en diferentes rangos de edad para cumplir múltiples tareas: de 8 a 12 años los niños son incorporados para actuar como "campaneros".⁴² Esta consis-

⁴² Alude a niños y niñas a cargo de alertar a miembros del grupo sobre la presencia de autoridades, personas extrañas o sospechosas, y la existencia de cualquier amenaza.

te en una función inicial, que puede abrir el camino a un ascenso dentro del grupo hacia puestos de mayor “responsabilidad”. Entre los 17 y los 22 los jóvenes llegarían a líderes de la pandilla o encargados de velar por sectores específicos en la ciudad.

4.5.4 Victimización de jóvenes por la violencia

Las tasas de homicidios totales en Pereira han experimentado un importante descenso desde el año 2008⁴³, solo interrumpido por un discreto aumento en 2013. Las tasas de asesinatos de los jóvenes durante todo ese periodo, presentaron comportamientos similares al índice general para la ciudad, y si bien en 2013 aumentaron y continuaron subiendo en 2014, disminuyeron nuevamente en 2015.

El comportamiento del homicidio muestra que aunque en la ciudad la proporción de homicidios de personas mayores de 30 años ha sido superior a la del grupo de jóvenes entre los 15 y los 29 años, en 2014 estos dos sectores representaron proporciones idénticas (49,7 por ciento), mientras que para 2015 el porcentaje de los asesinatos de jóvenes disminuyó a su indicador más bajo durante el período.

Entre los años 2012 y 2014, siete comunas aumentaron su tasa general de homicidios y alcanzaron índices superiores a la media de la ciudad. Los casos más importantes fueron El Rocío (de 87,5 a 259 es decir 171,6 HPCH más), Ferrocarril (7,1 a 56,4 es decir 49,3 HPCH más), Oriente (11,2 a 55,3 es decir 44,1 HPCH más) y Villa Santana (79,1 a 99,7 es decir 20,7 HPCH más). Además, estas comunas presentaron, junto con Perla

⁴³ Todos los cálculos que aquí se presentan se realizaron a partir de las proyecciones de población del DANE y de las bases de datos de homicidios de la Policía Nacional disponibles en http://www.policia.gov.co/portal/page/portal/UNIDADES_POLICIALES/red_observatorios

del Otún (59,3 HPCH), Consotá (46,7 HPCH) y Cuba (35,8 HPCH), las mayores tasas de homicidios para 2014. Durante el periodo se presentó un incremento en la tasa total de homicidios en el sector rural de la ciudad (pasando de 39,4 a 55,8, es decir 16,4 HPCH más que en el año inicial).

Cuando se observa el comportamiento de los homicidios de la población de 15 a 29 años, es posible señalar que para 2010 el porcentaje de jóvenes asesinados superaba la mitad de los homicidios en ocho comunas de Pereira (Río Otún, 75 por ciento; Universidad, 77 por ciento; Boston, 50 por ciento; El Jardín, 55 por ciento; Cuba, 71 por ciento; Olímpica, 56 por ciento; Ferrocarril, 50 por ciento, y San Joaquín, 63 por ciento) y el sector rural (54 por ciento). Además, la situación en términos de incidencia sobre el total de homicidios de jóvenes para la ciudad en el mismo año apuntaba a que además de la zona rural, la situación era crítica en las comunas Río Otún, Universidad y Olímpica, ya que en solo estas tres localidades se presentó el 29 por ciento de los homicidios de jóvenes entre 15 y 29 años.

Cinco años después, el número de comunas en las que el porcentaje de jóvenes asesinados superaba la mitad de los homicidios disminuyó a tres (Río Otún, 60 por ciento; Olímpica, 80 por ciento, y El Oso, 89 por ciento) y se mantuvo alto el impacto en la zona rural. Llama la atención que ninguna de estas comunas presentaba evidencia de existencia de pandillas, a diferencia de los casos de Villa Santana (zona oriental) y Cuba (zona occidental). Estas dos localidades mostraron dinámicas de homicidio diferentes en el periodo 2010 a 2015, y mientras en la primera las tasas se mantuvieron altas (pasó de 66 HPCH a 99 HPCH), en la segunda disminuyeron significativamente (de 49 HPCH a 36 HPCH).

Los datos obtenidos en el curso de la investigación muestran el aumento de los homicidios en la franja nororiental, zona que

limita con el municipio vecino de Dosquebradas y hacia donde se ha desplazado el conflicto de las pandillas (de hecho, para 2015 según Medicina Legal el 60 por ciento de los homicidios en ese municipio se cometió en contra de jóvenes). Ocurrió lo mismo con las zonas rurales del municipio, las cuales presentaron incrementos en las tasas de homicidio (se pasó de una tasa de 48 HPCH a una de 56), así como una relativa estabilidad en las proporciones de jóvenes asesinados (alrededor del 30 por ciento sobre el total municipal).

En Pereira, a la par del descenso de los homicidios y de las proporciones de jóvenes víctimas de los mismos, se observa una focalización territorial de los homicidios sobre esta población. Coincidente con zonas con fuerte presencia de pandillas, los homicidios de jóvenes son altos en las comunas de la zona nororiental de la ciudad (Villa Santana, Oriente y Villavicencio). Aunque debe recalcar, que éstas comunas no son las únicas que muestran altos homicidios sobre población juvenil.

4.5.5 La interacción de las pandillas con su entorno

A partir de entrevistas con técnicos de organizaciones no gubernamentales, dedicados al trabajo con jóvenes en los barrios marginales de Pereira, fue posible conocer las siguientes particularidades en la interacción de estos grupos con su contexto.

Las ollas

De manera concreta, el director de la Corporación Espíritu Joven describió las ollas en los siguientes términos:

En Villa Santana durante los últimos años se han conformado las famosas ollas. Las ollas son sitios en donde los jóvenes van y fuman, y comparten entre todos, y no hay ley que se los impida. La policía no puede ingresar porque se

arriesgan (Entrevista 18. Director de la Corporación Espíritu Joven, Pereira, 2015).

Villa Santana surgió de una urbanización ilegal a finales de la década de 1970 y por las muchas precariedades presentes (como la carencia de servicios o la posesión ilícita de las tierras), con el tiempo se convirtió en una zona de difícil control para el Estado. El relato referenciado muestra que allí se constituyeron zonas donde el consumo y la comercialización de estupefacientes se hacían con relativa libertad, debido a la ausencia de autoridades policiales que pudieran re-establecer las leyes en el lugar. Pero la libertad es tan solo relativa, pues en la zona diferentes pandillas y organizaciones criminales han impuesto una división del territorio y las tareas en la comercialización de sustancias psicoactivas.

Como muestra el relato, la policía tendría pocas posibilidades de controlar las actividades llevadas adelante en la olla, dado que esta estaría imposibilitada de entrar allí.

4.6 SOLEDAD

Este municipio es considerado el segundo en importancia económica en el departamento del Atlántico y hace parte del área metropolitana de Barranquilla. Soledad es la tercera y última de las ciudades medianas seleccionadas para estudio, cuenta con unos 455 mil habitantes y su extensión alcanza los 67 kilómetros cuadrados. Allí se concentra buena parte de la actividad industrial de la costa norte del país y se han presentado los procesos de conflicto y violencia propios de la región (en especial por el paramilitarismo), por eso se le seleccionó para conocer las dinámicas de las pandillas juveniles en la costa norte de Colombia.

La presente sección describe las violencias y trayectorias criminales de los grupos armados que han hecho presencia histórica en la región del Atlántico, impactando de manera especial al municipio. De igual forma, se exponen las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes como muestra de los niveles de violencia presentes en el municipio. A continuación, se describe la ubicación territorial y magnitud del fenómeno de pandillas en la ciudad. Por último, se incluyen datos adicionales que dan cuenta de la victimización de la población joven por la violencia y se comparten relatos de pobladores y representantes de la institucionalidad para detallar la interacción de las pandillas con su entorno.

4.6.1 Violencias y sagas criminales

En el caso de Soledad se advierten varios ciclos de violencia, producto de la presencia de cinco grandes actores (sagas criminales) en los últimos cincuenta años: los marimberos,⁴⁴ las guerrillas, los narcotraficantes, los paramilitares y, recientemente, las bandas criminales. Luego se observan sus ciclos de actuación por periodos, prestando atención a los repertorios violentos aplicados.

En la década de 1970 la producción y comercialización de marihuana ("marimba") permitió la expansión de un grupo conocido como los marimberos. La "bonanza marimbera" fue la expresión del primer auge del narcotráfico en el país (Cervantes, 1980). La producción de la planta se concentraba en la Sierra Nevada de Santa Marta y, para su comercialización, los marimberos aprovecharon las redes tradicionales de contrabando existentes en

⁴⁴ En este documento, los traficantes de marihuana se distinguen de los demás traficantes de estupefacientes, debido a la especialidad de sus métodos y cómo ellos impactaron intergeneracionalmente en buena parte de la costa norte de Colombia.

la zona Caribe (las cuales incluían municipios del departamento del Atlántico). En 1973 Barranquilla era considerada el principal centro consumidor y distribuidor de drogas del país (Peñaranda, 2010) y la expansión de este negocio ilegal definió un escenario permanente de violencia.

Las formas de violencia que prosperaron a la sombra de la bonanza marimbera tuvieron que ver con la constitución de cuadrillas de bandoleros que cuidaban la plata para comprar la marihuana en las zonas de producción y luego velaban para que la droga llegara a los sitios de embarque. La abundancia de dinero circulante impulsó el consumo excesivo y suntuario, al tiempo que propuso la ilegalidad y la violencia como mecanismos para salir de la pobreza. Las disputas por los negocios se resolvían a bala y se impuso una cierta manera de ser “macho”, de ser “hombre”, que pasaba por el porte y uso de las armas (Beltrán y otros, 2014).

Aunque las guerrillas han tenido una baja incidencia en la zona, tres de estos grupos han hecho presencia: a principios de la década de 1980, mientras se fortalecía, el ELN hizo presencia en Barranquilla, capital del Atlántico (Medina, 2008). Por la misma época, el M-19 creó sus unidades móviles, organismos de dirección, coordinación y combate, entre las que se destacó la del Sur de Bolívar, responsable del trabajo en la costa norte (Narváez, 2012). De manera más tardía apareció las FARC, grupo que ocupó zonas controladas previamente por el ELN, e hizo presencia con el Bloque Caribe y la Red Urbana José Antequera en Barranquilla, Soledad y Malambo (Acnur, 2007).

El M-19 fue una guerrilla que intentó construir una cierta idea del uso de la violencia, como un mecanismo último de resolución de conflictos. En sus acciones, la violencia y la ilegalidad aparecían como elementos de justicia social que solo deberían usarse en momentos clave. De este modo, indica Narváez (2012), se

sientan las bases para considerar la ilegalidad como una forma de acceder a satisfactores sociales y la violencia la forma de protegerlos. Los llamados “comandos del hambre”, no eran otra cosa que asaltos armados a camiones cargados de alimentos, que luego eran distribuidos entre los pobres, quienes, a su vez, celebraban la “hazaña”.

Las guerrillas propusieron lógicas ligadas a la acción militar y el uso de las armas, que de manera muy rápida penetraron las formas de relación social que se han establecido en los sectores populares. Estos grupos fortalecieron el discurso de la exclusión por parte de una estructura social manejada por las élites, y de este modo el uso de las armas, la asociación juvenil, los mecanismos de autodefensa y la violencia se establecieron como estrategias legítimas para enfrentar dicha exclusión (Vanegas, 1998).

En la década de 1980 se constituyeron las organizaciones más importantes dedicadas al tráfico de drogas, los carteles de Medellín (Pablo Escobar), de Cali (hermanos Rodríguez), el Central (Rodríguez Gacha) y el de la Costa (Alberto Orlánde). Este último, particularmente, se hizo visible en la década siguiente y tuvo un papel importante en Barranquilla y en las ciudades de la costa norte, al apropiarse de manera violenta de las rutas del tráfico de cocaína. La intensidad de los enfrentamientos elevó los homicidios a partir de 1993, y se agudizó en 1999, con la desarticulación del cartel. Los carteles estructuraron aparatos armados que mutaron, en muchos casos, a paramilitares y bandas criminales (Verdad Abierta, 2008). Estos aparatos estaban dedicados a la protección de los capos, garantizar el funcionamiento de los negocios, eliminar competidores, posibles delatores y amenazas potenciales. El homicidio vía sicariato, atentados y amenazas constituían sus formas de acción.

A finales de la década de 1990 y comienzos del siglo XXI, el paramilitarismo ganó prominencia en la zona. Este grupo apa-

reció inicialmente como Autodefensas Campesinas y luego pasó a actuar bajo el nombre de Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Las AUC lograron consolidarse y enfrentar a las guerrillas como una estructura unificada, forzándolas a replegarse a las zonas rurales. En ese periodo, este grupo se apoderó de los negocios ilegales tanto en la zona urbana como rural (Vicepresidencia de la República-Oddhh, 2006). Los paramilitares del bloque Norte incursionaron en el departamento del Atlántico en el año 2000, como parte de una estrategia de expansión que tenía como objetivo controlar las rentas públicas de la salud y la educación, y manejar negocios ilegales y legales (Verdad Abierta, 2011). De acuerdo con Garay y Salcedo-Albarán (2014), desde el año 2000 y durante tres periodos consecutivos, los paramilitares se tomaron el municipio de Soledad: controlaron la alcaldía, favorecieron el desvío de dineros públicos, invirtieron sus propios recursos en obras públicas, se tomaron el Hospital Materno Infantil como caja menor de uno de los frentes de las AUC, controlaron toda la contratación pública y asignaron “impuestos” a los contratos que pretendía ejecutar la alcaldía.

Barranquilla y Soledad fueron las ciudades más afectadas con la presencia paramilitar, y allí sus asesinatos se cuentan por cientos. Este grupo intervino en los barrios marginales de Barranquilla y Soledad a través de jornadas de la mal llamada ‘limpieza social’ (ejecuciones extrajudiciales), presencia de grupos de seguridad y prestamistas (Acnur, 2007). Estas acciones apuntaban a persuadir a los habitantes de los barrios, especialmente a los jóvenes, para que no se vincularan ni simpatizaran con las milicias de la guerrilla. Entonces, algunas pandillas juveniles se vincularon con los paramilitares y mutaron en forma de auténticos grupos criminales que se alinearon, luego de la desmovilización, a algunas de las bandas que iniciaron sangrientas disputas. Estas nuevas pandillas compitieron por el control del microtráfico y de los barrios, la venta de seguridad y de algunos negocios legales (Revista Semana, 2011). Por último, vale la pena señalar que, sin

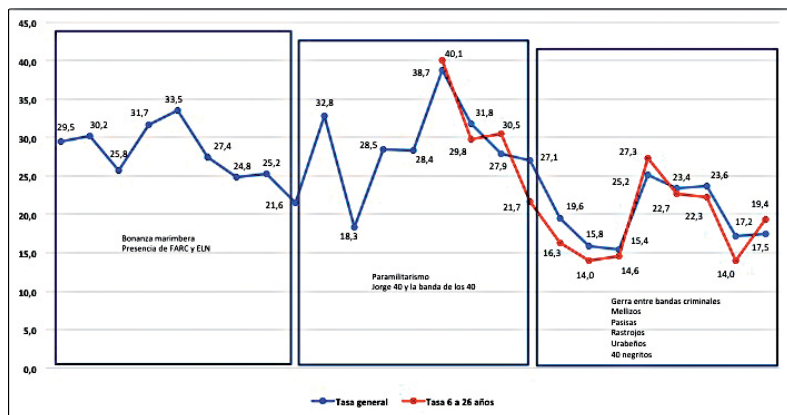
importar el grupo, esta zona ha sido un importante corredor de movilidad y de apoyo logístico para todos los actores armados ilegales (Acnur, 2007).

4.6.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes

La ciudad tiene una historia de fuerte variación en sus tasas de homicidio. Desde que existe un reporte sistemático de este indicador, en la década de 1990, Soledad se ha mantenido con tasas bajas en comparación con otras ciudades, y estas han sido siempre inferiores a la media colombiana (Gráfica 6). En 1990 Soledad contaba con 29,5 HPCH y alcanzó su pico más alto cuatro años después, con 33,5. Estos números reflejan el momento de asentamiento y lucha entre varios carteles de tráfico de cocaína en la costa atlántica. A pesar de que para entonces fueron tasas récord para la ciudad, estas no llegaban a la mitad de la media colombiana, que rondaba a comienzos de la década de 1990 los 80 HPCH y era la tasa de homicidios más alta del mundo (Unodc, 2013). Esa tasa descendió rápidamente, luego de que el cartel de la costa alcanzara su hegemonía en la zona, para llegar en 1997 a los 21,6 HPCH (Verdad Abierta, 2008). Luego de este año, sin embargo, y debido al fortalecimiento del paramilitarismo, la tendencia en los homicidios cambió (Ver Gráfica 6).

Entre 1998 y 2006 la ciudad conoció sus tasas de homicidio más altas como consecuencia de los repertorios de violencia de los paramilitares, específicamente los asesinatos selectivos y la eliminación de personas que por razones políticas, sociales o económicas se opusiera a sus propósitos. En Soledad, la expansión paramilitar estuvo a cargo de Rodrigo Tovar Pupo, alias “Jorge 40”, quien articuló a los sectores del gobierno local a las dinámicas del paramilitarismo, mientras asesinaba a sindicalistas, profesores y comerciantes. El pico más alto en la tasa de homicidios se alcanzó en 2003 con 38,7 HPCH, justo cuando

GRÁFICA 6. SOLEDAD 1990-2014. TASA GENERAL DE HOMICIDIOS Y TASA DE HOMICIDIOS DE PERSONAS DE 6 A 26 AÑOS POR CIENTO MIL HABITANTES



Fuente: Policía Nacional, portal Verdad Abierta, elaboración propia.

había iniciado el proceso de desmovilización de la estructura paramilitar local. Para esa misma época, la tasa general de Colombia había descendido ya casi a la mitad (53 HPCH) en comparación con los altos récords de 1990.

Es de resaltar, sin embargo, que la tasa de homicidio de personas entre 6 y 26 años haya sido en 2003 incluso más alta (40,1 HPCH) que la de la población general en la ciudad. Esto muestra el control y cooptación que lograron organizaciones paramilitares sobre pandillas juveniles (Acnur, 2007). Entre los años 2003 y 2006 Soledad fue, después de Barranquilla, la ciudad que presentó el mayor número de homicidios en todo el departamento (Verdad Abierta, 2011). El descenso en la tasa general de homicidios (a 27,1 HPCH) y de personas entre 6 y 26 años

(21,7) se produjo recién después de 2006 con la desmovilización paramilitar.

La constitución de las nuevas organizaciones criminales, herederas del paramilitarismo como los Rastrojos y Urabeños produjo a comienzos de la nueva década una nueva subida de las tasas de homicidios (Verdad Abierta, 2011). Enfrentamientos entre estas organizaciones trajeron a Soledad a un nuevo período crítico. Entre 2010 y 2012 ambas tasas tendieron nuevamente al alza, subiendo de 15,4 HPCH a 25,4 HPCH solo de 2009 a 2010 y manteniéndose por sobre los 22 HPCH hasta 2012. Igual tendencia mostró la tasa de homicidios de jóvenes.

4.6.3 Las pandillas juveniles en Soledad: ubicación territorial y magnitud

Entre los años 1999 y 2005, Soledad estuvo entre los 50 municipios del país que más recibieron personas en situación de desplazamiento, lo que la ubicó como la tercera urbe más poblada de la región Caribe. De acuerdo con un censo de la Unidad de Atención a la Población Desplazada (UAO) y la Personería del municipio, más de 50 mil personas han llegado a Soledad durante los últimos veinte años (Gobernación del Atlántico, 2013).

Soledad tiene 52 barrios producto de invasiones ilegales en los márgenes de su territorio. En el municipio, la población no sobrepasa el estrato dos bajo y la mayoría de sus habitantes se ubica en estrato uno bajo bajo. De acuerdo con un reporte de la Alcaldía Municipal, a 2008 existía una marcada percepción de inseguridad entre sus pobladores.

Durante la investigación realizada para este informe no fue posible obtener estimaciones oficiales acerca de la magnitud del problema de las pandillas en Soledad. Al respecto, diferentes agencias estatales reportaron dos razones: no existe un concepto

estable de pandillas que permita contabilizarlas y las organizaciones juveniles varían constantemente. Sin embargo, un informe de pandillas juveniles desarrollado por el Centro de Investigaciones y Análisis del Delito de la Gobernación del Atlántico, reportó que a 2012 existían en Barranquilla y en su área metropolitana 105 pandillas, integradas por 2000 jóvenes. El municipio de Soledad colinda por el norte con Barranquilla y allí se ubicaría la zona con mayor concentración de pandillas de la ciudad (Gobernación del Atlántico y Secretaría del Interior, 2013).

Dos de las pandillas más reconocidas de Soledad son Los Grasa y Los 40 negritos. Sus actividades van desde riñas y microtráfico hasta sicariato. Muchas de estas acciones las realizan por encargo, como brazo local de bandas criminales mayores, como Los Rastrojos y Los Urabeños (El Heraldo, 2014).

4.6.4 Victimización de jóvenes por la violencia

Al contemplar las tasas de homicidios presentadas en el apartado 5.6.3 de la presente sección, se encuentra que desde 2010, los indicadores en Soledad han experimentado un drástico descenso que las ha llevado de 25,2 HPCH hasta 17,5 en 2014. A pesar de esto, las proporciones de los homicidios de jóvenes (entre 15 y 29 años) durante ese mismo periodo muestran un comportamiento irregular. Así mientras que la proporción de asesinatos de personas de 15 a 29 era superior en 2010 (54,9 por ciento) y 2011 (51,2 por ciento), en 2012 y 2013 los jóvenes representaron proporciones inferiores de víctimas de homicidio frente al grupo de personas mayores de 30 años (42,5 y 39 por ciento, respectivamente). Ya para 2014, la proporción de jóvenes volvió a incrementarse, correspondiendo al 58,2 por ciento de todos los asesinatos en el municipio, el porcentaje más alto durante el periodo. Un año después, la proporción disminuyó nuevamente, si bien se mantuvo por encima del grupo de mayores de 30 años.

Si se observan las distribuciones de los homicidios totales y de jóvenes por zonas de Soledad, es posible advertir que, por un lado, el vínculo con Barranquilla es muy importante en la dinámica de los homicidios y, por el otro, dicho vínculo resulta importante al considerar las lógicas de las pandillas. De esta forma, teniendo en cuenta que las pandillas identificadas en Soledad se ubican principalmente en la zona norte, es útil señalar que su ubicación coincide con las vías que comunican a Soledad con Barranquilla y que los barrios más afectados por los homicidios también se encuentran en el extremo del límite con la capital del Atlántico.

En todas las zonas de Soledad adicionalmente, las proporciones del homicidio son más altas para los jóvenes, siendo importante destacar el caso de la zona 2 en el barrio Ciudadela Metropolitana, el único sector que se encuentra al sur del municipio. Las otras dos zonas (1 y 3) concentran el 51 por ciento de los homicidios contabilizados en el municipio: en la primera se presentó el mayor número de homicidios (en los barrios Ferrocarril e Hipódromo), la segunda comprende los barrios Villa del Carmen y la Esperanza.

Este caso revela una relación muy fuerte entre precarias condiciones de vida, delito de jóvenes, altos niveles de asesinatos contra esta población y relación con las pandillas que se mueven por el sur de Barranquilla y el norte de Soledad. A pesar de ello, también es posible evidenciar un descenso en los homicidios generales y los que tienen como víctimas a los propios jóvenes.

4.5.5 La interacción de las pandillas con su entorno

A partir de entrevistas con funcionarios de policía y técnicos dedicados al trabajo con jóvenes en los barrios marginales de la ciudad, fue posible conocer algunas particularidades de la interacción de las pandillas con su entorno.

El peligroso oficio del narcomenudeo

Un funcionario de Policía explicaba de la siguiente manera por qué se produce gran cantidad de los homicidios y lesiones en los barrios marginales de Soledad:

Las pandillas se han organizado peleando territorio porque el negocio del narcomenudeo es un negocio demasiado lucrativo y que le da trabajo a mucha gente, a muchos, a muchos menores [de edad] especialmente. Ellos se pelean esas plazas y de esa pelea salen la gran mayoría de los homicidios y las lesiones personales que nos han afectado (Entrevista 7, Policía de Soledad, 2015).

El relato del oficial de Policía pone en evidencia dos particularidades del fenómeno de pandillas en la zona. La primera es que el enfrentamiento físico es el mecanismo de solución de disputas territoriales entre grupos. El segundo, es que la disputa territorial se hace en pos de controlar el mercado de sustancias psicoactivas.

Este oficial asegura que las pandillas “se han organizado” peleando el territorio y que “de esas peleas sale la mayoría de los homicidios”. El relato deja ver que la organización de las pandillas está vinculada al interés de distribuir el territorio y que el resultado de esa organización en la construcción de organizaciones que se enfrentan en una lógica bélica, que produce homicidios y lesiones.

Esa guerra se da por el negocio del narcomenudeo, que es percibido como “un trabajo”, es decir como una fuente de ocupación para mucha gente y “especialmente” para jóvenes.

Relaciones de mutuo beneficio

El mismo oficial de Policía permite entender por qué las pandillas tienen viabilidad allí donde aparecen:

... en una comunidad pobre, estrato 0, 1, donde no hay digamos ningún tema social allá, el fin de semana, este delincuente aparece y se contrata un bus o dos buses y se llevaba a la gente para Cartagena o para Santa Marta, a la playa. [...] les gastaba el almuerzo allá, los llevaba y los traía gratis, o compraba tres, cuatro bultos de papa, o compraba una remesa grande. Y qué vale eso, no vale nada, los compra allá con todo lo que él se gana en la venta de estupefacientes, los compra y los trae a la cuadra y reparte de ahí [...]. Y la gente lo adora [...] es un delincuente que no podemos coger, porque el Estado nunca llega allá y la gente tiene una cantidad de necesidades. Cuando este delincuente hace eso, ¿quién lo avienta?, ¿quién lo denuncia? (Entrevista 7. Policía de Soledad, 2015).

Esta narración expone cómo se forman relaciones de mutuo beneficio en los barrios, entre las pandillas y los vecinos. La carencia de recursos y posibilidades de satisfacer necesidades por medios lícitos en barrios marginales, junto a la ausencia de planes sociales que mitiguen la pobreza o estimulen el crecimiento en la comunidad, deja un espacio que pueden llenar, a manera de clientelismo, las pandillas u otros actores criminales mayores. Ellos proveen alimentación (“papa”) o recreación (“los llevan a Cartagena, a la playa”) a las comunidades deprimidas. Estos “regalos” abren dinámicas de legitimación de las pandillas en su entorno. Los regalos son retribuidos con la protección de la comunidad. Este testimonio muestra también que la relación entre pandillas y vecinos no es exclusivamente de victimarios y víctimas, sino que los vínculos sociales que se tejen, generan relaciones de mutuo beneficio, donde la comunidad protege a las pandillas y se siente protegida por estas.

Generación tras generación

Un vocero de la Fundación Fútbol con Corazón, en entrevista con el equipo, permitió conocer cómo la formación de pandillas se vuelve un fenómeno natural en los barrios:

Es una serie de situaciones que se encadenan, el ejemplo que ellos ven en sus casas, muchos de estos niños son familiares de personas que hacen parte de pandillas, entonces es algo normal que ven. (Entrevista 5. Fundación Fútbol con Corazón, Soledad 2015).

Esta narrativa permite dar una mirada dentro de las familias en estos barrios marginales, y cuenta cómo la pertenencia a pandillas o grupos criminales organizados en el barrio es una constante que traspasa la generación actual. La pertenencia a estos grupos se convierte para muchos jóvenes en algo natural, pues lo han visto como una constante en su entorno familiar.

4.7 PUERTO TEJADA

Puerto Tejada es uno de los 42 municipios del departamento del Cauca, con un estrecho vínculo geográfico, económico y laboral con el Valle del Cauca (particularmente con Jamundí y Cali). Esta es la única ciudad pequeña de la muestra, con un total de 45 678 pobladores en el censo más reciente del DANE, y con un área total de 368 kilómetros cuadrados.

En este último apartado del capítulo se describen las violencias y trayectorias criminales en Puerto Tejada, para luego presentar las variaciones en las tasas de homicidios en población adulta y joven, y describir el fenómeno y las magnitudes de las pandillas en el municipio. De igual forma, se describe la victimización de jóvenes debido a la violencia y se cierra presentando ejemplos de la interacción de las pandillas con su entorno.

4.7.1 Violencias y sagas criminales

En el municipio de Puerto Tejada, como ha ocurrido en las otras ciudades seleccionadas, las guerrillas, los grupos de narcotrafic-

cantes, los paramilitares y las bandas criminales han estado ligadas a las violencias en el territorio. A continuación, los patrones violentos utilizados por estos grupos, de acuerdo a la prominencia que estos adquirieron en los últimos cincuenta años.

En la década de 1980, Puerto Tejada bullía con procesos de movilización social en medio de la invasión de tierras pertenecientes a los antiguos ingenios azucareros. Allí, militantes de la guerrilla del M-19 se cruzaron con estudiantes universitarios y organizaciones sociales en una relación que los llevaría luego a fundar varios barrios en el municipio (Guzmán y Rodríguez, 2014). La toma de terrenos y edificios y el uso de las armas pueden mencionarse como parte de los repertorios que luego retomaron otros actores, entre ellos las pandillas.

Diez años después, mientras se llevaba a cabo la Asamblea Nacional Constituyente y se dictaba la nueva Constitución, dos movimientos guerrilleros se desmovilizaron en el país, y particularmente en el norte del Cauca. La desarticulación del M-19 y del Movimiento Armado Quintín Lame dejó un vacío en el control territorial, el cual fue rápidamente aprovechado por organizaciones dedicadas a la producción y el tráfico de cocaína. Los carteles de la droga extendieron las zonas productoras de hoja de coca y multiplicaron sus laboratorios para el procesamiento de pasta básica. Como ha sido reportado por medios de comunicación regionales y nacionales, estos tipos de laboratorios se instalaron en municipios como Santander de Quilichao, Corinto, Miranda, todos ellos cercanos a Puerto Tejada.

La historia de pandillas en este municipio tiene antecedentes desde el año de 1988, con el grupo reconocido como “Los Mechas”, el cual no iba más allá de las peleas sin armas y el consumo de drogas. Durante la década siguiente este fenómeno se agudizó y en la de 2000, las cifras de homicidios relacionadas con pandillas fue una de las más altas del país.

Los grupos paramilitares aparecieron a finales de 1999. Lo llamativo es que la presencia o influencia de las guerrillas era mucho menor que en municipios aledaños (Santander o Caloto). En el período de 2000 a 2007, estos grupos llegaron a la zona, con el Bloque Calima y establecieron un régimen estricto de la mal llamada 'limpieza social', a través del cual se dio la eliminación sistemática de personas habitantes de la calle, homosexuales y jóvenes. El Bloque conminó a algunas pandillas a llegar a acuerdos de desarme y vinculó a jóvenes pandilleros a hacer parte de las autodefensas. Quienes se unieron, recibieron la tarea de eliminar a las pandillas que no se integraron a los acuerdos (Verdad Abierta, 2011).

Este periodo reveló la fragilidad del Estado local, departamental y de la institucionalidad pública para impedir los homicidios, y los índices de asesinatos fueron significativamente elevados. La dinámica se explica así:

(...) Llegando con esa ideología, ellos [los paramilitares]... [reclutaron]... muchachos, de esas pandillas reclutaron para sus grupos, muchos de estos muchachos murieron a manos de estos grupos, por las mismas pandillas o por los mismos paramilitares. Los paramilitares mataron [a] muchos de esos jóvenes y ellos también mataron a muchos paramilitares. A veces salían de allá [de los barrios] tres y cuatro paramilitares muertos (Entrevista 30. CTI, Sijín y Personería, Puerto Tejada, 2015).

Debido a las constantes amenazas y al temor que causó la presencia paramilitar, las pandillas se desmovilizaron en 2001 y, de acuerdo con varias fuentes, hubo un periodo de calma en Puerto Tejada. Lo que realmente sucedió fue que, sin embargo, varios de los integrantes de las pandillas decidieron irse del municipio y otros se unieron al grupo paramilitar y conformaron nichos urbanos con el objetivo de asesinar a subversivos, pandilleros y

drogadictos. Estos últimos se conocieron, de acuerdo con Verdad Abierta (2011), como Los Agregados, Pistolocos y Sayayines.

La relación actual entre las pandillas y las bandas delincuenciales u organizadas se deriva de estas trayectorias y está mediada por la ubicación geográfica de Puerto Tejada. El municipio tiene cercanía con Cali, lo que les permite a estos grupos asociarse con estructuras involucradas en narcotráfico y sicariato. A pesar de las estrategias que se han implementado para contrarrestar el fenómeno de pandillas en la zona, las autoridades y algunas instituciones aseguran que estas no son efectivas ni suficientes.

En lo que respecta a la guerrilla de las FARC, en el año 2008 había conseguido consolidar un frente de guerra en el norte del Cauca. Esta zona se convirtió entonces en un área de enfrentamientos continuos entre el ejército y la guerrilla. En el tiempo en que las FARC hicieron presencia en el sector, establecieron relaciones “comerciales” con las pandillas, a través del ‘trueque’ de mercancías robadas a cambio de armas o drogas (Ávila, 2011).

De igual forma, existe una particularidad especial entre Puerto Tejada y Cali por su cercanía, y es que ambas zonas funcionan como espacio de refugio para criminales cuando han cometido delitos. Esta circulación ha favorecido la vinculación de algunos jóvenes a las estructuras criminales que delinquen desde Cali y a la incorporación de sus repertorios. Tal es el caso de las llamadas “oficinas de cobro”, nombre con el que se conocen las agencias sicariales en el municipio y buena parte del país.

4.7.2 Las variaciones en las tasas de homicidios de adultos y jóvenes

En la Gráfica 7 se aprecia la relación entre los homicidios y las trayectorias criminales durante el período 1990-2014. Al analizar las tasas de homicidio por edad, se advierte que el mayor im-

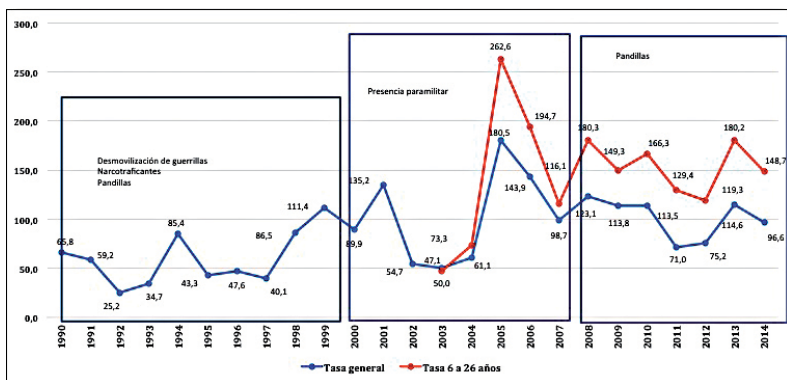
pacto de las violencias sobre los jóvenes se corresponde con un patrón nacional en el que se destacan el uso de armas de fuego y la alta participación de población masculina. Los cambios en las tasas de población de 6 a 26 años y las diferencias con las tasas generales están explicados por las trayectorias previamente descritas. Aquí el detalle.

A partir de los datos de los que se dispone, se puede ver que la serie arranca con 65,8 HPCH en 1990, cuando Colombia tenía una tasa de homicidio rondando los 80 HPCH. Los tres años siguientes son de notorio descenso en las tasas de homicidio, lo que posiblemente se entiende en relación con el proceso de democratización y expectativas generadas por cambios en el ordenamiento jurídico del país. Hay que recordar que varias de las guerrillas que se desmovilizaron para la fecha, actuaron en el norte del departamento del Cauca. Si los primeros años de la década del 90 se caracterizaron por tasas bajas de homicidio, los años finales lo harán por las tasas altas. Así, 1999 terminó con 111,4 HPCH, cuando la tasa colombiana rondaba los 60 HPCH. La década del 2000 estuvo marcada por la presencia abrumadora de paramilitares, lo cual impactó en las tasas, dejándolas muy altas y si bien estas descendieron a través de los años, no lo hicieron en los niveles que en general se observaron en la década de 1990. La tasa más alta se registra en 2005, cuando alcanzó la escandalosa cifra de 180,5 HPCH, un momento en que la tasa nacional había descendido ya a los 40,18 HPCH (INML, 2013). Como se explicó en líneas precedentes, los asesinatos selectivos, la llamada violencia de limpieza social y los asesinatos de jóvenes fueron las formas de acción predominantes de los paramilitares.

Entre los años 2008 y 2014 se exhibieron tasas que se mueven en promedio alrededor de 100 HPCH. Si se trabaja la tasa específica de homicidios de 6 a 26 años, la situación es más complicada y, de paso, evidencia la acción paramilitar sobre

los jóvenes, que elevó la tasa a 262,6 HPCH. Para el período 2008-2014 la tasa promedio fue de 153 HPCH y ratificó la tendencia de las tasas hacia su estabilidad por lo alto.

GRÁFICA 7. PUERTO TEJADA 1990-2014. TASA GENERAL DE HOMICIDIOS Y TASA DE HOMICIDIOS DE PERSONAS DE 6 A 26 AÑOS POR CIENTO MIL HABITANTES.



Fuente: Policía Nacional, portal Verdad Abierta y cálculos propios.

4.7.3 Las pandillas juveniles en Puerto Tejada: ubicación territorial y magnitud

Como se mencionó en el apartado 5.7.1, las pandillas en Puerto Tejada han estado presentes desde la década de 1980, y han sufrido cambios, como en las demás ciudades, ligados a las dinámicas de los actores criminales que han estado en la zona.

A partir de entrevistas a funcionarios de la Casa de Justicia, el CTI y la Policía, fue posible establecer que, desde finales de la década de 1990, en el municipio se estimaba la existencia de doce pandillas. Dieciséis años después, en 2006, luego de la arremetida paramilitar y de la desmovilización promovida por

estos grupos, se decía que 350 jóvenes eran integrantes de pandillas, y estaban entre los 8 y los 17 años. Para 2010, la Policía estimaba que unos 900 jóvenes estarían vinculados a estas estructuras en la ciudad (Notas de campo, 2015), y en 2012, la Casa de Justicia indicó que en 26 de los 34 barrios del municipio había presencia de pandillas (Guzmán y Rodríguez, 2014).

Al tiempo que se desmovilizaban las estructuras paramilitares, emergieron nuevas formas criminales y, con estas, aumentaron los homicidios. A partir de 2008 se puede afirmar que el principal problema de inseguridad que enfrenta el municipio son las pandillas juveniles. A partir de entrevistas a funcionarios del CTI y la Policía, fue posible conocer que, desde finales de la década de 1990, en el municipio se estimaba la existencia de doce pandillas. Dieciséis años después, en 2006, luego de la arremetida paramilitar y de la desmovilización de estos grupos, se decía que 350 jóvenes eran integrantes de pandillas. Para 2010, la Policía estimaba que unos 900 jóvenes estarían vinculados a estas estructuras en la ciudad (Notas de campo, 2015).

A la fecha de escritura de este reporte, el número de pandillas es incierto debido a cifras encontradas de las instituciones. Según el Cuerpo Técnico de Investigación, de la Fiscalía General de la Nación, en 2015 había 23 pandillas juveniles (Entrevista 30. Puerto Tejada, 2015), mientras para la Seccional de Investigación Criminal (Sijín) de la Policía local había apenas nueve. Datos tan dispares se explican, en parte, por los diversos conceptos de pandilla manejados por cada institución, en los que el número de integrantes, su vinculación con hechos típicos penalmente y su identificación con el territorio marcan la diferencia.

En el curso de la investigación se encontró que las pandillas se ubican en Puerto Tejada de la siguiente manera: Los Pumas y Los Machado están en el barrio La Esperanza; Los Dandys en el

barrio La China; Los 23 en la calle Sin Futuro; Los 13 en el barrio Antonio Nariño; Los Peña en el barrio Jorge Eliecer Gaitán; Los Cafir en el Hipódromo; Los Escape en el barrio Carlos Alberto Guzmán, y Los Cochinos en el barrio Altos de París (Notas de campo). Gonzalías (2015) identificó otras pandillas, aunque no se especificó la zona en la que operan: 2Pac, Los Pisasuave, Los Placa, Los FZ, Los Guerrilleros, Snoop, Los 23, Los Macha y Los 7 Grandes.

Por último, un documento interno del CTI (2015) sobre el fenómeno de estos grupos en Puerto Tejada puso en evidencia la relación que tienen con las de Cali. Si bien las pandillas de la capital del Valle del Cauca tienen estructuras más complejas (por su asociación con grupos dedicados al tráfico de drogas y sicariato), algunas de las pandillas locales comienzan a mostrar también la dedicación a estas actividades ilegales.

4.7.4 Victimización de jóvenes por la violencia

Como se mencionó en la introducción de este apartado, Puerto Tejada constituye el caso más especial y complejo de los estudiados en este informe. El comportamiento de los homicidios en el período revisado es irregular y se caracteriza por tres picos máximos en sus tasas de homicidio: en 2010, 2013 y 2015. En estos años las tasas fueron de 113, 114 y 118 HPCH, respectivamente. En los demás periodos de la muestra se presentaron tasas menores, aunque aún bastante altas, siendo la de 2011 la menor con 71 HPCH, seguida por la de 2012 con 75 HPCH y la de 2014 de 96 HPCH.

Entre los homicidios durante el intervalo revisado, entre 2010 y 2015, en el 7,1 por ciento de los casos se trató de mujeres y en el 92,9 por ciento restante, de hombres. El promedio de edad de las víctimas fue de 26,5. El promedio es tan bajo como resultado del hecho que el 50 por ciento de las víctimas tenían menos de

23 años de edad al morir. La edad de muerte que más se repite en la muestra son los 17 años. Al analizar las proporciones de los homicidios de jóvenes de 15 a 29 años, si bien es posible señalar que esta pasó del 26 al 78 por ciento en 2010-2011, del 58 y 59 por ciento en 2012-2013, también debe resaltarse que para 2014 y 2015 estas proporciones aumentaron de nuevo –aunque no al valor alcanzado los dos primeros años– a 65 y 66 por ciento, respectivamente.

Al revisar las cifras, se encontró que entre los años de 2014 y 2015, el 72 por ciento de todos los homicidios se produjo en tres de los 34 barrios del municipio: La Esperanza, Luis A. Robles y Carlos Alberto Guzmán. Estas áreas, ubicadas en las zonas norte y oriental de Puerto Tejada, fueron a su vez las que mayor proporción de homicidios de jóvenes registraron para 2010 y 2015 y son los barrios donde se registra más fuertemente la presencia de pandillas. Antonio Nariño, Betania y Granada fueron otros de los barrios donde el homicidio también fue alto. Este último junto con Carlos Alberto Guzmán fueron los distritos que mayores proporciones de asesinatos presentaron contra personas menores de quince años y son, al tiempo, los barrios que registran una presencia importante de pandillas juveniles.

En este caso es claro que existe una relación entre violencia y pandillas que, además, se evidencia en los barrios del norte y el oriente del municipio. Esta situación plantea fuertes desafíos. Entre las difíciles condiciones de vida, las múltiples pandillas instaladas en los barrios –pero con cierta movilidad hacia otras zonas–, y las altas tasas de homicidio, Puerto Tejada se debate entre los distintos intereses de los grupos armados que operan en el área. La violencia en este municipios compromete fundamentalmente a las personas más jóvenes, si bien se explica por sus relaciones con el mundo adulto delincuencial y convencional.

4.7.5 La interacción de las pandillas con su entorno

En Puerto Tejada, tal como se hizo en las demás ciudades, se buscó describir fenómenos locales típicos generados en relación con las pandillas a través de entrevistas a profundidad. Para tal fin se coordinó un grupo focal con distintos funcionarios de la Policía, el Fiscalía y autoridades locales, y se sostuvieron conversaciones con jóvenes integrantes de pandillas. Fruto de esos diálogos se pudo conocer la fuerza de la identificación de las pandillas con su entorno y el peligro que estas representan para habitantes de los barrios.

La pandilla o la muerte

Un joven pandillero contó cuán difícil es abandonar la red de relaciones con la pandilla:

(...) yo no quería coger la lucha, [así es que] me fui. Cuando volví, el barrio se había dividido. Entonces cuando volví encontré el barrio así. Si no elijo el grupo donde estoy conviviendo y elijo otro grupo donde no he convivido, entonces pues no llego a subsistir, como dicen. En pocas palabras, tengo que adaptarme al lugar en donde estoy (Entrevista 31. Pandillero, Puerto Tejada-Cauca, 2015).

Los primeros estudios criminológicos de Thraser en 1927 (reseñados en el capítulo 1, *Marco Conceptual*) argumentaban que una característica distintiva de las pandillas era el sentido de pertenencia de los jóvenes al grupo y al barrio. La pandilla era el resultado de un complejo tejido de relaciones de pertenencia, solidaridad e identificación mutua, que se reforzaba tanto en la interacción de los jóvenes entre ellos mismos, como en la interacción con su entorno. El relato permite observar cómo esta identificación da lugar a una reacción contra "otros", considerados enemigos, por el solo hecho de su pertenencia a otro sector del barrio.

La creación de fronteras invisibles no solo tiene la función de distinguir los territorios de “dominio” (para la comercialización de sustancias psicoactivas o comisión de delitos), o de establecer una identificación con el territorio (en tanto a “ideologías” o diferencias en el barrio), sino es un componente mismo de la identidad que forjan las pandillas. El barrio provee el elemento aglutinante y protector: quienes son de afuera son enemigos, de todos y cada uno de los miembros del grupo.

RESUMEN

- ▶ **En Bogotá** existe una gran cantidad de estudios sobre el fenómeno de pandillas, donde lo más llamativo es la incoherencia de los resultados. Mientras la Policía Nacional reporta en 2015 la existencia de doce pandillas en toda la ciudad, la Alcaldía de Bogotá junto al CEASC alcanzan a contabilizar 120 pandillas que aglutinarían unos 1 800 jóvenes. Al considerar esta última cifra y la cantidad total de jóvenes en la ciudad, los integrantes de pandillas harían el 0,07 por ciento de la población juvenil. Claramente este dato no genera certidumbre, pero podría ratificar la percepción de que el problema de las pandillas en la capital es mucho menor al de otras ciudades.

Bogotá muestra, por su parte, un estable y marcado descenso en sus tasas de homicidio desde el año 1993, cuando contaba con 80,9 HPCH hasta la actualidad, cuando cuenta con unos 17 HPCH. La tasa de victimización de jóvenes por homicidio presenta una curva casi idéntica a la de los adultos, salvo en un solo período, el de 2007-2010. En ese lapso, mientras la tasa de homicidio de la población general descendía (de 19 HPCH a 17,9 HPCH), la de jóvenes aumentaba (de 20,3 HPCH a 21,9 HPCH). Aunque la diferencia no es aguda, la incompati-

bilidad de ambas tendencias en solo este período plantea la pregunta sobre qué ocurrió. De acuerdo con el CEASC de la Alcaldía de Bogotá, las variaciones en homicidios de los últimos años se deberían a la competencia entre grupos por el control del microtráfico.

El problema de la lucha entre grupos y de pandillas se concentraría principalmente en tres localidades marcadas por la fuerte volatilidad de la población y la precariedad de su nivel adquisitivo y servicios: Ciudad Bolívar, San Cristóbal y Kennedy. En menor medida, pero también preocupante, sería la presencia del fenómeno en Bosa, Rafael Uribe Uribe, Suba y Usme.

- ▶ ***En la ciudad de Medellín*** el término pandillas no es el aplicado al fenómeno que estudiamos, sino el de combos. De ellos harían parte unos 5000 jóvenes (0,68% de la población juvenil), agrupados en 252 combos. Son organizaciones estructuradas, con vínculos con diversas organizaciones criminales y con formas sofisticadas de criminalidad. En sus actividades se cruzan la ilegalidad y la legalidad y sus acciones pueden desarrollarse incluso en otros municipios del departamento de Antioquía. Controlan el comercio minorista de droga y manejan el negocio de la protección privada, un eufemismo para nombrar la extorsión al comercio y a los hogares en las comunas donde hacen presencia los combos.

La ciudad muestra una disminución promisoriosa en sus tasas de homicidio y esta se refleja en una fuerte reducción también de la victimización de jóvenes. Mientras para 2010 esta población representaba el 60 por ciento de las víctimas de homicidio, en 2015 representaba el 47 por ciento. Al considerar que los jóvenes representan solamente el 25 por ciento de los habitantes de Medellín,

se advierte una sobrerrepresentación de ellos en la victimización homicida.

Paralelamente, cuatro comunas (La Candelaria, Robledo, San Javier y Castilla) concentran el 53 por ciento de los homicidios en jóvenes de toda la ciudad, y en tres de las comunas con fuerte presencia de combos (San Javier, Castilla y Villa Hermosa), las muertes de jóvenes superan el 50 por ciento de todas las muertes por homicidio en el sector.

En este apartado, la relación entre combos y bandas criminales no solo fue descrita cualitativamente, al relatar cómo los jóvenes son cooptados por ellas, sino que se retrató en los aumentos de las tasas de homicidios entre 2009 y 2011. En este período, mientras las tasas de homicidios de adultos descendían, las de jóvenes aumentaban de 85 HPCH (2009) a 104 HPCH (2011), justo en el momento más álgido de enfrentamiento entre las bandas criminales.

Medellín es una ciudad que encierra una gran paradoja. Por un lado, puede decirse que es la ciudad de Colombia donde la criminalidad ha conocido sus mayores sofisticaciones, con formas organizativas delincuenciales endémicas y con memorables sagas criminales; por otro, ha alcanzado grandes logros en términos de aprovisionamiento público y en los indicadores de satisfactores sociales.

- ▶ **Respecto al fenómeno en Cali**, los datos de la Policía Nacional son los más optimistas en la ciudad, donde se habla de la existencia de unas 104 pandillas. Pese a la gran cifra oculta previsible en la contabilidad de integrantes de pandillas, se calcula que en el municipio unos 1 580 jóvenes harían parte de estos grupos, lo que sobre una población joven de 725 891, los participantes en pandillas representarían un 0,19 por ciento de la población joven.

A diferencia de otras ciudades colombianas (como Medellín o Bogotá), en Cali no se ve una disminución persistente de las tasas de homicidios, sino más bien un movimiento de curvas descendentes entre 1994 y 1997 (de 122,2 HPCH a 84,9 HPCH) o 2001 y 2003 (de 101,6 HPCH a 65,1 HPCH) seguidas por mesetas y nuevas alzas como en 1999 (100,9 HPCH) o 2004 (103,5 HPCH). En general esas medidas son altas en tanto por regla se mantienen en una tasa dos veces más alta a la nacional. La tasa de homicidios de jóvenes presenta tendencias similares a la de los adultos, salvo en 2008 donde ambas se separan. Mientras la cifra de homicidios de adultos muestra un leve descenso hasta 2013, la de jóvenes muestra una curva ascendente que va de 92,6 HPCH (2009) hasta alcanzar los 120,7 HPCH (2013). Esta se corresponde con el aumento del protagonismo de bandas criminales como Los Rastrojos, que utilizan a los jóvenes en el control de territorios.

Las zonas en donde la violencia contra los jóvenes es más aguda se encuentran en las comunas 14, 15 y 21, y en menor medida en las 7, 13 y 20. En estas áreas se ubica el 77 por ciento de las pandillas que operan en Cali. Las comunas 13, 14 y 15 forman un vasto conglomerado deprimido económicamente al oriente de la ciudad, que se conoce como distrito de Aguablanca y la 20 es una comuna en las laderas montañosas de la zona occidental, conocida como Siloé. En estas cuatro comunas, el homicidio de jóvenes supera ampliamente el 50 por ciento de todos los homicidios.

- ▶ **Para Cartagena** también existen diversos estudios que presentan, en fechas diferentes, datos contradictorios. Mientras Cartagena Cómo Vamos reportaba en 2014 la existencia de 82 pandillas, el mismo año el portal Las Dos

Orillas reportaba 90 pandillas con unos 1 800 jóvenes. Un año después, sin embargo, la misma Alcaldía contabilizó 84 pandillas y aseveró que estaban integradas por 200 jóvenes menos, es decir, 1 600. Al tomar esta última cifra como parámetro, y contrastarla con la totalidad de jóvenes en la ciudad (373 559), los integrantes de las pandillas serían el 0,42 por ciento de la población juvenil.

La ciudad muestra además un largo período de tasas de homicidio relativamente bajas, si las comparamos con la tasa nacional. En la década de 1990, mientras la tasa nacional rondaba los 80 HPCH (INML, 2013), en Cartagena las muertes violentas oscilaban entre 20 y 31 HPCH. La tendencia continuó durante la década de 2000, donde la tasa de homicidios en la ciudad se mantuvo en promedio 10 puntos (HPCH) por debajo de la media nacional y continúa aún hoy siendo inferior a la media nacional. Sin embargo, se ve una variación en la tasa de homicidios de jóvenes. También esta fue tradicionalmente mucho menor a la media nacional y a la general de la ciudad, pero la tendencia cambió en el último lustro. En el año 2012, la tasa de homicidios de jóvenes (29,7 HPCH) sobrepasó a la general de Cartagena (23,7 HPCH), y en 2013 la tasa de jóvenes (36,9 HPCH) continuó distanciándose de la general de Cartagena (27,0) aunque esta había ascendido respecto del año anterior y llegó a superar la media nacional (30 HPCH). En 2014, la misma tendencia continuó, aunque mostrando una pequeña desaceleración.

- ▶ **En Pereira** se encontró la particularidad de una fuerte discrepancia entre funcionarios estatales y ciudadanos respecto a la existencia o no de pandillas. Para los funcionarios, las pandillas no existirían, mientras que para agentes de ONG y jóvenes, estas actuarían en una estrecha relación con organizaciones criminales más estructuradas, como la

organización conocida como Cordillera. La percepción de su inexistencia por funcionarios estatales se debería a que las pandillas no pueden ser captadas, en tanto su existencia no constituye de por sí un acto criminal.

Otra especificidad de la ciudad es su constante alta tasa de homicidios, desde la década de 1990, cuando superaba en unos 30 HPCH la tasa nacional y su lento descenso en la cantidad de homicidios hasta entrada la primera década de 2000. Recién en 2010 las cifras locales de homicidio muestran una clara mejora, hasta casi alcanzar la media nacional en 2013. Durante todo el período 2003-2014, las tasas de jóvenes y adultos se mantienen ligadas estrechamente. Todo parece indicar pues, que los homicidios de jóvenes entre 6-26 años serían los que mayor impacto generan en la tasa de la población general. Efectivamente, los datos de la Policía Nacional muestran que los homicidios de jóvenes oscilan durante el período entre 35 y 43 por ciento, lo cual, teniendo en cuenta que las personas en ese rango de edad representan solo el 33 por ciento de la población, esta estaría sobre representada en la victimización homicida.

De igual forma, se ha visto que tres comunas presentan los mayores problemas “reconocidos” de pandillas. Estas se ubican en la zona nororiental de la ciudad y se las conoce como Villa Santana, Oriente y Villavicencio. Aunque también se ha identificado que el fenómeno se ha desplazado a municipios vecinos más pequeños, como Dosquebradas y La Virginia.

- ▶ ***Para Soledad*** no existen estudios sobre el fenómeno de pandillas y tal como ocurre en Pereira, las autoridades públicas basan la carencia de información en la dificultad de definir a las pandillas y al rápido cambio de forma en los

grupos de jóvenes. La información que existe sobre estos grupos deriva de lo reportado sobre la vecina capital de departamento, Barranquilla. Gracias a ese reporte se sabe que las pandillas en Soledad serían una continuidad en los barrios marginales del área metropolitana de Barranquilla, que comprende a Soledad. Sin embargo, informes oficiales sí dan cuenta de la sensación de inseguridad producida por las pandillas en numerosos barrios de Soledad, donde integrantes de las más reconocidas (como Los Grasa y Los 40 negritos) se dedicarían al tráfico de pequeñas cantidades de sustancias psicoactivas y actuarían como sicarios de organizaciones criminales más grandes.

Respecto a las tasas de homicidios, se ha visto que la ciudad mantiene unos índices relativamente bajos de violencia homicida. Si se comparan las cifras con las medias colombianas, Soledad muestra tradicionalmente cerca de la mitad de homicidios respecto de la tasa colombiana, a la que solo se acercó en dos momentos. El primero fue a comienzos de la década de 2000, cuando la media nacional rondaba los 50 HPCH y la de Soledad llegaba a 40 HPCH, y a comienzos de la década de 2010, cuando la media colombiana se acercaba a los 40 HPCH y la de Soledad alcanzaba los 27,9 HPCH. Aquí se ve, además, que la tasa de victimización de jóvenes por homicidio presenta una curva muy similar a la de adultos, mostrando caídas y alzas en los mismos momentos, con lo que puede establecerse también la fuerte incidencia de los homicidios de jóvenes sobre el número total de homicidios. Los jóvenes son un grupo dominante en la victimización homicida y esto ocurre en Soledad principalmente en los barrios más cercanos a Barranquilla.

- ▶ ***El caso de Puerto Tejada***, la ciudad más pequeña de la muestra, ha sido el más difícil de estudiar debido a la

carencia de información confiable respecto al fenómeno de pandillas. Respecto al número de estos grupos y la cantidad de jóvenes vinculadas a estos, es imposible hacer una aproximación, debido a que las dos instituciones más importantes de reporte consultadas (Fiscalía y Policía) muestran números en extremo dispares, los unos dicen que hay 9 pandillas y los otros, 23.

Sin embargo, lo más llamativo de la ciudad son sus exagerados niveles de violencia. En Puerto Tejada se encuentra un número alto de homicidios que no solo se ha mantenido elevado, sino que incluso aumentó cuando los asesinatos descendían en el resto del país. Al finalizar la década de 1990, la tasa de homicidios en Puerto Tejada llegó a los 100 HPCH mientras en el país disminuían hasta 60 HPCH. Mientras la tendencia en Colombia era a la baja, la de Puerto Tejada continuó ascendiendo, al extremo que en 2005 había 180,5 HPCH, cuando la media colombiana era de 40,18 HPCH. La cifra más dramática y de interés en este informe es la cifra de homicidio de jóvenes. Entre 2010 y 2015 el promedio de edad de todas las víctimas de homicidio ha sido de 26 años, ya que el 50 por ciento de todas las víctimas de homicidios tenía menos de 23 años.

Puerto Tejada es un municipio con condiciones socioeconómicas muy bajas, con los índices de desigualdad más altos de todas las ciudades de la muestra, y donde la violencia y la muerte se conectan claramente con la criminalidad de la ciudad de Cali y tienen como protagonistas a jóvenes organizados en pandillas. Aun así, el problema de la violencia y las pandillas es localizado. Se concentra en comunas del norte y oriente, y de hecho, en solo tres barrios (La Esperanza, Luis A. Robles y Carlos A. Guzmán) ocurre el 72 por ciento de todos los homicidios.

5

Conclusiones

Las conclusiones de este estudio se dividen en dos, a fin de responder de manera clara las preguntas guía de la consultoría y llegar al objetivo ulterior de ella, que es realizar recomendaciones de política pública.

La primera parte de las conclusiones de aboca a sintetizar los descubrimientos acerca del fenómeno de pandillas, su magnitud, ubicación y características, así como dar cuenta de la relevancia criminal de las actividades de ellas.

La segunda parte de las conclusiones resume las fortalezas y debilidades de las políticas de juventud en términos de su capacidad por atender problemas de la juventud y controlar los aspectos problemáticos del fenómeno de pandillas.

CONCLUSIONES SOBRE EL FENÓMENO DE PANDILLAS

Definición del fenómeno

Como hemos visto, la definición del fenómeno “pandillas” tiene insuperables dificultades. El término es, tanto desde el punto de vista semántico, como en su significación teórica, institucional o individual “equivoco”: diferentes personas entienden por él cosas diferentes, el término no refiere a un fenómeno ni negativo ni positivo y no tiene relevancia penal.

Ya desde la definición semántica presentada aquí (del diccionario) hemos visto que una pandilla puede ser entendida como “un grupo de amigos” así como “una organización de personas para delinquir”. En lo teórico, las diferentes escuelas sociológicas y criminológicas reseñadas aquí han hecho un esfuerzo por mostrar cómo y cuándo las pandillas o “gangs” adoptan culturas, actitudes o prácticas que contravienen los estándares sociales o las

normas socialmente establecidas (incluidas las penales). Y este esfuerzo teórico partió desde la constatación misma de que las “gangs” solo a veces, es decir bajo determinadas circunstancias (o en determinados lugares), se vuelven “problemáticas” al contravenir normas. De allí la necesidad de explicar cómo o cuándo ocurre eso basado en datos empíricos.

Desde el punto de vista institucional esta dificultad es más evidente aún. Funcionarios del Sistema Penal durante nuestro trabajo de campo (Fiscales o funcionarios del ICBF, por ejemplo, en Pereira y Soledad) han repetido que ellos no trabajan con “pandillas”, ya que el fenómeno es lejano a ellos; que ellos trabajan con jóvenes en riesgo o que entran en conflicto con la ley penal. Para muchos funcionarios entrevistados la pertenencia de jóvenes a pandillas o no, es un dato que solo secundariamente tiene relevancia para la Fiscalía o el ICBF, una vez que los jóvenes han actuado en contravención con la ley penal.

Por su parte, funcionarios policiales sí han mostrado resultados de sus investigaciones de inteligencia respecto a pandillas en diferentes ciudades, pero también han mencionado que las pandillas no son siempre problemáticas (por ejemplo en Cali o en Cartagena, se distingue a las pandillas “peligrosas” de las “manejables”), sino que pueden adoptar prácticas problemáticas como el micro-tráfico de estupefacientes, la extorsión o el uso de armas en sus conflictos, mucho más cuando son intervenidas por actores criminales del mundo adulto (esto es lo constatado en Cali, Puerto Tejada, Pereira, Soledad, Bogotá y Cartagena).

También el trabajo de campo revela que tanto familiares, como jóvenes miembros de grupos conocidos como pandillas, rechazan dicho término para su grupo. Los jóvenes tienden a llamar a sus grupos de otra manera: “el parche”, “el combo” o utilizan nombres propios para identificarse, como “los Hommies” o “los Vercetties”. Sus familiares por otra parte, rechazan que el término

sea aplicado a sus hijos, sobrinos, etc. por la fuerte estigmatización que él produce.

Si el fenómeno es en sí un fenómeno equívoco, es decir, no es en sí mismo un fenómeno malo o bueno, deseable o reprochable, éste no debiera ser tratado en sí como un “problema”. Pues el que las pandillas se vuelvan o no un problema, depende finalmente de lo que los jóvenes que pertenecen a ellas, hagan.

Para el sistema penal, no es de interés la pertenencia de una persona a un grupo, sino en la medida que ello sea relevante para la calificación de la conducta. Y esto es una característica básica del derecho penal de acto y no de autor.

Si el término es pues poco operativo, quizás sea razonable estructurar políticas públicas sobre otras categorías. Ese intento hemos hecho aquí al utilizar el criterio de la “violencia homicida” para dimensionar el “problema” que las pandillas representan. Somos conscientes de que la “violencia homicida” no es el único tipo de conducta problemática o con relevancia penal en que algunos integrantes de pandillas pueden incurrir, pero es sin duda el tipo de conducta penalmente relevante más dañina y que más afecta la percepción de seguridad de los ciudadanos.

Magnitud del fenómeno

Sacar conclusiones respecto a la magnitud del fenómeno de pandillas significaría cuantificar la participación de jóvenes en pandillas o las pandillas existente, lo cual es imposible, debido a diversas limitaciones de la información disponible: la información aquí vertida muestra que entes oficiales (como la Policía o el CTI) disponen de cuantificaciones en muchos casos contradictorias y de confiabilidad limitada, debido a las diferentes definiciones del fenómeno. Al mismo tiempo, las fuentes reseñan datos de diferentes años, lo que los hace no comparables. Paralelamente,

la vinculación en algunos casos, de pandillas a actividades ilegales, dificulta la tarea de contabilizar los grupos. Finalmente, la información obtenida por organizaciones no gubernamentales es generalmente restringida a las zonas donde ellas tienen intervención y de confiabilidad limitada, debido a los problemas de definición del fenómeno observable, como hemos señalado.

Tomando en cuenta estas limitaciones insalvables en la información, hemos tomado las estimaciones más conservadoras, para sacar algunas conclusiones. En Bogotá (de acuerdo a datos del informe de IDIPRON de 2014) unos 12.000 jóvenes harían parte de pandillas, mientras en Medellín unos 5.000 jóvenes harían parte de combos (datos del diario antioqueño El Colombiano en 2012). En Cali (de acuerdo con informes de la Policía Metropolitana, 2015) las pandillas agruparían unos 1600 jóvenes. Cartagena (según datos de la Alcaldía Distrital de Cartagena en 2014) contaría con más de 1.600 jóvenes asociados a estos grupos, mientras en Pereira serían unos 400 (de acuerdo con informes del diario La Tarde y RCN para 2012) y en Soledad (de acuerdo con datos de la Alcaldía de Barranquilla en 2014) cerca de 70. En Puerto Tejada por su parte, serían unos 900 jóvenes los vinculados a estos grupos (de acuerdo a datos de Comando de Policía de Puerto Tejada para 2010). De acuerdo a estas estimaciones, en las siete ciudades estudiadas existirían unas 1.200 pandillas, con cerca de 21.000 miembros. Pero estos números no son representativos de la magnitud del fenómeno ni confiables en tanto provienen de fuentes no oficiales, fueron tomados en diferentes años y miden muy probablemente diferentes situaciones, ya que el fenómeno es definido de manera muy diversa.

Mirando estos números en perspectiva, sin embargo, y tomando en cuenta los números totales de población juvenil (6 a 26 años), podemos estimar que no serían muchos los jóvenes vinculados a pandillas. Con la reserva hecha sobre los datos anteriores, los jó-

venes que se encontrarían vinculados a pandillas no alcanzarían el 1% de la población joven.

La relevancia violenta de las pandillas

Seis expresiones de violencia se pueden distinguir en relación con las pandillas juveniles: la que proviene del enfrentamiento con las fuerzas de seguridad del Estado, la que surge por las disputas con otras pandillas, las que despliegan cuando entran en relación con organizaciones ilegales más complejas, las que se despliegan contra las pandillas y sus miembros en forma de la mal llamada limpieza social, las que se ejecutan contra personas en medio de asaltos y robos y la que, al incorporar las tensiones de alguna o varias de las precedentes, afecta a ciudadanos al margen de todo esto. Ejemplo de esta última son las lesiones fatales y no fatales por balas perdidas.

A partir de la información recolectada en algunas ciudades⁴⁵, es posible constatar que existe una relación solo relativa entre la existencia de pandillas y la violencia homicida, que es en últimas la expresión más severa de las distintas expresiones de violencia y, a la vez, la que cuenta con registros más sistemáticos, que hacen posible su seguimiento y comparación.

Bogotá es un buen ejemplo de ello. Contrastando informes de Policía Nacional y el Instituto de Medicina Legal, ocho localidades de la capital concentran la mayor cantidad de pandillas identificadas por diferentes estudios (Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, Suba, Tunjuelito, Fontibón y Bosa). Estas presentaban en 2014 altas tasas generales de homicidio

⁴⁵ Este análisis solo fue posible para Bogotá, debido a la ausencia de datos comparables en las demás ciudades.

(Ciudad Bolívar, 28,8 HPCH; Usme, 21,3 HPCH; Rafael Uribe Uribe, 20,2 HPCH o Bosa, 18,4 HPCH), incluso superiores a la media de la ciudad. Pero otras localidades sin gran presencia de pandillas muestran mayor prevalencia de homicidios (Los Mártires, 63,7 HPCH y Santa Fe, 57,8 HPCH). Notable es sin embargo que las localidades con fuerte presencia de pandillas sí son las que cuentan con las mayores cantidades de homicidios en jóvenes.

En Medellín⁴⁶ vemos, coincidente con Bogotá, la misma relación relativa entre presencia de combos y violencia homicida: las comunas con mayor presencia de combos: Doce de Octubre, San Javier y Castilla (datos del diario El Colombiano, 2014), no necesariamente son las comunas con mayores índices de homicidios: La Candelaria (135,7 HPCH), San Javier (46,6). Una comuna sin embargo sí muestra coincidencia entre altos índices de homicidio y alta presencia de combos: Castilla, que cuenta con 36,7 HPCH.

En Cali, la situación es similar a la reseñada en Bogotá y Medellín. Un grupo de comunas (datos de la Personería de Cali, 2014 y Arquidiócesis de Cali, 2015) concentran la mayor presencia de pandillas en la ciudad; ellas son las comunas 13, 14, 15 (distrito Aguablanca) 20 y 21 (Siloé y Potrero Grande). Allí se presentan también altas tasas generales de homicidios, pero estas altas tasas se dan también en otras comunas sin una presencia alarmante de pandillas. Otro dato remarcable en Cali es la permanente alta tasa de homicidios generales en la ciudad, con un fuerte crecimiento de la muerte de jóvenes (lo que no ocurre con la muerte de adultos) desde el año 2010.

⁴⁶ En la ciudad de Medellín los datos disponibles no permiten analizar índices de homicidio por localidad o comuna.

Cartagena muestra una cierta coincidencia entre violencia homicida contra jóvenes y la presencia de pandillas. Esto es sobre todo cierto para las unidades comuneras 2, 4, 6 y 14. De acuerdo con datos de la Alcaldía (2010) las últimas eran las comunas que reportaban tasas de homicidios superiores al promedio distrital y mostraban concentración de pandillas⁴⁷.

En Pereira, a la par del descenso de los homicidios tanto sobre adultos como sobre jóvenes, se observa una focalización territorial de la violencia homicida en las comunas de la zona nororiental, conocidas como Villa Santana, Oriente y Villavicencio. Éstas sin embargo no son las comunas que mayores proporciones de asesinatos de población juvenil presentan en la ciudad.

En Soledad, las zonas 1 y 3 concentran un poco más de la mitad de los homicidios contabilizados en el municipio: en la 1 se presentó el mayor número de homicidios (en los barrios Ferrocarril e Hipódromo), la 2 comprende los barrios Villa del Carmen y la Esperanza. Coinciden en estas zonas, elevadas cifras de homicidios sobre jóvenes y pandillas que se mueven por el sur de Barranquilla y el norte de Soledad. En Soledad también la violencia homicida más extrema se da, pero no se circunscribe solo a las zonas con fuerte presencia de pandillas.

En el caso de Puerto Tejada, entre los años de 2014 y 2015, el 72% de todos los homicidios se produjo en tres de los 34 barrios del municipio: La Esperanza, Luis A. Robles y Carlos Alberto Guzmán. Estos barrios fueron a su vez los que mayor proporción de homicidios de jóvenes registraron para 2010 y 2015 y son a la vez los de mayor presencia de pandillas.

⁴⁷ Para Cartagena no se dispusieron de datos de homicidios generales por comuna.

Para concluir entonces, vemos que la existencia de pandillas no es el único factor, o no es el más relevante para explicar altos niveles de violencia homicida sobre la población general. Comunas o zonas sin gran presencia de pandillas llegan a tener tasas de homicidios más altas que las zonas con fuerte presencia de pandillas.

Es visible una relación entre la existencia de pandillas y fuertes niveles de victimización de jóvenes en homicidios. Ello ha tornado visible en muchas zonas de ciudades como Bogotá, Medellín o Cartagena.

Pero también es cierto que algunas zonas o comunas con fuerte presencia de pandillas no llegan a desarrollar la violencia homicida sobre jóvenes que otras zonas sí desarrollan.

Estas tres conclusiones ameritan investigaciones específicas que ayuden a explicar las condiciones que hacen más probable la violencia homicida en las actividades de las pandillas.

Auto reproducción del fenómeno de pandillas

En las entrevistas a profundidad realizadas durante nuestro estudio de campo hemos alcanzado a ver rasgos de las pandillas que dan cuenta de la auto reproducción del fenómeno, es decir que dinámicas propias llevan a su subsistencia. El primero de esos rasgos es la fuerza de la identificación de los jóvenes con su grupo y con su barrio. La integración de los jóvenes en el grupo es una cuestión “de vida o muerte” y esta naturaleza existencial de la identificación no es solo metafórica. Muchos jóvenes deben pertenecer al grupo para salvar su vida en los enfrentamientos entre jóvenes de diferentes barrios o diferentes sectores de los barrios. Hemos visto que existen en los barrios fronteras invisibles y que, en el mantenimiento de ellas, los jóvenes de diferentes sectores se enfrentan a situaciones que encarnan el dilema entre

la vida o la muerte. Esto hace de la pertenencia a un grupo, una solución a los problemas de seguridad de los mismos jóvenes en sus entornos.

Otro de los rasgos es que el grupo en muchos casos facilita la subsistencia física de los jóvenes y la adquisición de un mejor status social. Muchos jóvenes, hemos mostrado, ven como única salida a sus carencias económicas e imposibilidades de integrarse a la sociedad de consumo, la pertenencia a una pandilla. En tanto ésta actúa en el microtráfico u otras formas de criminalidad lucrativa, la pertenencia a la pandilla asegura los medios para que los jóvenes vean en ella una posibilidad de satisfacción de necesidades de subsistencia y ascenso social.

Al ser los jóvenes integrantes de pandillas, oriundos de los mismos sectores en los que actúa la pandilla, ellos son frecuentemente protegidos del ataque de otras pandillas por vecinos del mismo barrio. Al mismo tiempo, cuando la policía intenta capturarlos luego de la comisión de algún delito, los jóvenes son defendidos (como pudimos constatar en Cali, Puerto Tejada y Soledad) dentro del barrio. Incluso, en algunos casos, las pandillas proveen bienes y servicios a las comunidades, lo que refuerza los vínculos lealtad y mutua protección, más allá de la coacción que imponen las armas y la violencia.

Reproducción de métodos violentos conocidos

Hemos visto en este informe también, que las pandillas se alimentan de los repertorios violentos de distintas sagas criminales del mundo adulto. En el caso de Cali, Bogotá e incluso Medellín, ciudades donde se asentaron y han operado “campamentos de paz” o milicias, es posible rastrear en los modos de acción de las pandillas repertorios de las guerrillas: establecimiento de redes locales, control territorial y el uso de armas.

De las organizaciones dedicadas al tráfico de estupefacientes han tomado como ejemplo sus formas de organización, el uso de las armas, y especialmente la organización del trabajo para el tráfico minorista de drogas. De los paramilitares y bandas criminales es posible rastrear en las pandillas formas comunes de reclutamiento, control del territorio y poblaciones, como pasa en todas las ciudades a partir de lo que denominan “fronteras invisibles”. En esto destacan Cali, Puerto Tejada, Soledad, Cartagena y Medellín. Muchas de los enfrentamientos entre pandillas y las muertes en los barrios están asociadas a este hecho.

Es así que, tanto las formas de violencia, los consumos y las representaciones de los actores violentos del mundo adulto criminal, operan como un factor de demostración que anima a los jóvenes de bajos recursos a ensayar las vías de la violencia y la ilegalidad para acceder a los logros económicos, de prestigio y de poder de las distintas sagas criminales.

Ubicación territorial

El estudio aquí presentado nos permite mostrar que las pandillas son fundamentalmente un fenómeno relacionado con los procesos de urbanización, aunque no se expresa con exclusividad en áreas urbanas. De hecho, en Medellín, en la zona rural, los corregimientos de Altavista, San Antonio de Prado, San Cristóbal y Santa Elena registran presencia de combos. En Cartagena también se registran algunas pandillas en la zona rural, al igual que en el corregimiento de Santa Ana en Pereira.

A pesar de ello, en las ciudades es posible encontrar presencia de pandillas justamente en aquellas zonas que constituyen los márgenes de la ciudad: áreas de asentamientos informales, muchos de ellos recientes, con deficiente acceso a servicios y bienes públicos (más propios de la ruralidad) y en general construidos también en los márgenes de los procesos de integración

ciudadana, donde existe gestión estatal, espacios de concertación entre ciudadanos y entidades públicas. Ello probablemente explica porque estos grupos se convierten en respuestas comunes a la crisis que se produce en los entornos de poblaciones recientemente urbanizadas, con altas carencias y en importantes niveles de exclusión.

En todo caso, es posible señalar que las pandillas se concentran en las zonas más pobres de las siete ciudades examinadas. En Bogotá, por ejemplo, localidades como Usme, Bosa, Ciudad Bolívar y San Cristóbal son de estratos bajos y tienen alta presencia de pandillas. En Cali sucede igual. La banda oriental de la ciudad, donde se localizan las comunas 13, 14, 15 (Distrito de Aguablanca) la 16 y la 21, tienen alta presencia de pandillas, son de estratos bajos. Cartagena tiene un perfil semejante. Las pandillas se ubican en la zona norte, en especial al borde de la Ciénaga de la Virgen y hacia el sur en barrios como Nelson Mandela o El Carmelo, y al oriente en barrios como El Pozón.

Las pandillas que producen un mayor impacto sobre la seguridad al ejercer violencia homicida, muestran también una fuerte concentración territorial. En Bogotá, por ejemplo, ocho localidades concentran la mayor cantidad de pandillas según diferentes estudios. Estas localidades son las que presentan mayores cantidades de homicidios en jóvenes: Ciudad Bolívar, Usme, Kennedy, Rafael Uribe Uribe, Suba, Tunjuelito, Fontibón y Bosa. En Cali, las comunas 6, 13, 14, 15, 16 y 20 aportaron el 60 por ciento de los homicidios ocurridos en la ciudad. En Cartagena la situación es muy parecida. El fenómeno se concentra en los barrios más pobres y sobre todo en las zonas de asentamientos ilegales.

En todas las ciudades, las áreas más comprometidas por pandillas son zonas deprimidas que, si bien reciben cobertura de

servicios públicos, las viviendas son precarias, los habitantes tienen poco acceso al empleo formal, o el que obtienen es de baja calidad. La cobertura educativa de nivel primario es alta, pero de baja calidad y la enseñanza media solo es visitada en niveles iniciales. Son lugares densamente poblados, de estrato bajo-bajo, con poblaciones predominantemente jóvenes.

Se apartan de las características antes mencionadas, algunos combos y pandillas de Medellín y Cartagena, que muestran presencia en el centro de la ciudad o en localidades con mejores condiciones socioeconómicas. Tal es el caso de las comunas Castilla y San Antonio en Medellín. No es objetivo de éste estudio explicar por qué esto ocurre, pero dinámicas del comercio o del tránsito de población pueden tener relación con éste fenómeno. Valga señalar, que sería pertinente desarrollar estudios en este sentido toda vez que muestran otro tipo de expresiones de las pandillas y organizaciones delincuenciales.

Comisión de actos penalmente relevantes

Una consideración a tener en cuenta, es que la comisión de delitos tiende a transformarse por la intervención y cooptación de las organizaciones criminales del mundo adulto, que logran incluso diluir las pandillas. Los delitos en los cuales están comprometidas las pandillas varían en intensidad y tipo, dependiendo de la ciudad.

Por ejemplo, en Bogotá se registra el negocio minorista de drogas, la extorsión al comercio, robos y asaltos, controles territoriales. Medellín y Pereira exhiben rasgos de cooptación significativos. En Medellín se habla de combos y en Pereira no es fácil encontrar pandillas, a pesar de que hay jóvenes que participan en organizaciones delincuenciales. Los combos son organizaciones criminales complejas, en las que participan jóvenes, pero son controladas por adultos. “Prestan” el servicio de seguridad

privada, que es una forma eufemística de llamar a la extorsión al comercio, a los transportadores y a los hogares y ejercen control sobre los territorios.

Cali muestra una transición en la vinculación de pandillas con actividades ilegales, ya que aquí, organizaciones criminales están en proceso de captar a las pandillas, al tiempo que controlan el tráfico minorista de drogas. Las pandillas tienen cada vez menos injerencia en ese negocio, pero allí los jóvenes de pandillas son contratados como sicarios y para garantizar el pago de deudas a los agiotistas llamados *gota a gota*. En todas las ciudades, los controles territoriales precipitan robos, homicidios y lesiones violentas, que a su vez animan interminables espirales de venganza.

Auto-victimización de jóvenes

A partir de los datos de la Policía Nacional, resulta angustiante la constatación de que en el total de las ciudades la mayoría de las víctimas de los homicidios son personas (principalmente hombres) de 6 a 26 años de edad.

En Bogotá se registraron durante el periodo 2010-2015, 8.157 homicidios, de los cuales el 60 por ciento tuvo como víctimas a personas de entre 15 a 29 años. Esto contrasta con el hecho de que esta población constituye alrededor el 34,8 por ciento de la población total del distrito, lo que muestra una sobrerrepresentación de este grupo poblacional en las víctimas de homicidio de la capital.

En Medellín durante el periodo 2010-2015 la Policía Nacional reportó 6.236 homicidios. De estos, 3.512 fueron personas de 6 a 26 años de edad, lo que representa un 56,3 por ciento del total de los homicidios, mientras el mismo grupo etario representa solo el 31 por ciento de la población.

Cali tuvo durante el período 2010-2015, 10.111 homicidios, de los cuales 5.351 eran personas de 6 a 26 años de edad, representando el 53 por ciento de todas las víctimas de homicidios. Las personas de este grupo de edad representan, sin embargo, solo el 35,4 por ciento de la población.

En Cartagena en el período 2010-2015 se registraron 1.453 homicidios. De estos, 849 tuvieron como víctimas a personas de 6 a 26 años de edad, lo que representa un 58,4 por ciento del total de homicidios. Tomando en cuenta que la población de 6 a 26 años representa el 38,2 por ciento del total de población, vemos aquí nuevamente una sobre-representación joven en la victimización homicida. De igual forma, en Pereira la Policía Nacional registró 1.082 homicidios en el período 2010-2015. De estos, 720 fueron personas de 6 a 26 años de edad lo que representa el 66,5 por ciento del total de los homicidios. Este grupo de edad representa sin embargo el 34,4 por ciento del total de la población de la ciudad.

En cuanto a Soledad, este municipio tuvo durante el período 2010-2015, 693 homicidios, de los cuales 457 tuvieron como víctimas a personas de 6 a 26 años de edad. Los jóvenes hacen pues el 65,9 por ciento de las víctimas totales de los homicidios, mientras representan el 39,4 por ciento de la población. Finalmente, Puerto Tejada es el único municipio de la muestra, donde los jóvenes no son numéricamente el grupo víctima más importante. Allí, en el período 2010-2015 se registraron 267 homicidios, de los cuales 98 tuvieron como víctimas a personas de 6 a 26 años de edad. Esta cifra representa un 37,7 por ciento del total de homicidios, mientras la población de 6 a 26 años representa el 40,5 por ciento del total de población.

Como se puede apreciar, la población joven aporta la mayor cantidad de muertes en casi todas las ciudades examinadas. Según cifras de la Policía Nacional entre 2000 y 2015 se pre-

sentaron en las siete ciudades 27.999 homicidios, donde en el 57 por ciento de los casos, las víctimas son jóvenes. La cuenta reporta una victimización por homicidio en los últimos seis años de 15.872 jóvenes.

Conexión con organizaciones criminales

Hemos sostenido a lo largo del informe que, las pandillas han tomado para sí repertorios de acción de grupos y organizaciones criminales. Pero esto ha cambiado. La relativa autonomía de las pandillas en sus territorios, sus enfrentamientos muy localizados empiezan a ser cosa del pasado. Más que entrar en relación con otras organizaciones están siendo intervenidas y cooptadas por organizaciones criminales del mundo adulto.

En Medellín, este rasgo se definió desde décadas atrás y por eso hoy se habla de combos y no de pandillas juveniles. De ahí que ofrezcan mayores desafíos a su intervención, seguimiento policial y judicialización. Si bien controlan territorios estos son mucho más grandes que aquellos que controlan las pandillas y son verdaderas empresas criminales que incluso tienen negocios legales. En Pereira, como lo pudimos constatar, hay una organización criminal que al parecer tiene control sobre buena parte de la ilegalidad, conocida como Cordillera.

En Cali pudimos conocer cómo bandas delincuenciales -a decir de la Policía- o bandas criminales a decir de personas de organizaciones sociales que trabajan con jóvenes, están transformando las pandillas y vinculando jóvenes a sus actividades ilegales. Igual se reportó en Soledad y Cartagena, donde se afirmó que las bandas criminales que se articularon luego de la desmovilización paramilitar, han intervenido las pandillas y reclutan jóvenes de los barrios populares para sus actividades ilegales.

En Bogotá al parecer hay una situación semejante, animada por desmovilizados de los paramilitares o la guerrilla. Pero la evidencia empírica es débil. Lo cierto es que la referencia a los rastros o los del golfo, antes urabeños, la escuchamos en cada una de las ciudades que visitamos. Estas relaciones deben documentarse con mayor profundidad, porque pueden complejizar el poder del crimen en las ciudades.

El enfrentamiento con la policía

Un interlocutor directo de las pandillas juveniles es la Policía. Se trata de una relación con muchas tensiones, evidentes por los roles que unos y otros desempeñan. En unos casos es una relación violenta en la que unos y otros se consideran una amenaza. Algunos sectores de asentamiento de las pandillas se convierten en zonas vedadas para la policía, que consecuentemente favorece el fortalecimiento de las pandillas y otras organizaciones delincuenciales.

La policía representa el enemigo del que deben defenderse. En Cali y Puerto Tejada los relatos sobre esta relación son en verdad preocupantes. Los jóvenes perciben a la policía como violenta y abusiva. Incluso, señalaron que en ocasiones la policía actúa en connivencia con algún grupo dentro de la misma comunidad para tratar de contrarrestar el empoderamiento de algunas pandillas: “están en complot con esa gente de acá”, relataba un joven pandillero en Cali.

CONCLUSIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE JUVENTUD Y PANDILLAS

La coherencia y articulación entre las ramas e instituciones del Estado es uno de los mayores desafíos de las políticas públicas. Lograrlo demanda acuerdos y sinergias entre el diseño nacio-

nal o departamental con el ámbito local, pero también requiere procesos de implementación coordinados que tomen en cuenta tanto las capacidades de implementación en los ámbitos descentralizados como una adaptación a las prácticas y necesidades locales. Asimismo, el diseño e implementación precisan estrategias realistas de monitoreo, que permitan determinar no solo si las acciones han sido efectivas produciendo el impacto deseado, sino si han sido además eficientes en el uso de recursos. En este aparte queremos sintetizar algunas cuestiones observadas frente a las políticas públicas de jóvenes, como aquella referida a las pandillas en el país.

Magnitud de la inversión y grado de focalización del gasto

Aunque no resulta fácil establecer la destinación específica de los recursos dirigidos a la población joven en el país en los diferentes niveles de gobierno, en cifras globales Colombia es, en el concierto latinoamericano, uno de los países de más baja inversión en juventud. Si bien la magnitud de la inversión no da cuenta necesariamente de la eficacia de las políticas, es de resaltar que Colombia es el cuarto país de la región con menor gasto en jóvenes. Su porcentaje de inversión respecto al gasto social es 1,3 por ciento inferior al promedio latinoamericano y, si se observa el porcentaje del gasto en juventud respecto del PIB, es un 0,9 por ciento inferior a la media de América Latina. Este rasgo, parece contradecir el desarrollo formal que ha tenido desde finales de los años sesenta la intervención sobre la juventud.

De hecho, el tema de los jóvenes ha ido ganando protagonismo en la agenda pública, logrando una mayor especificidad en su atención. Esto se refleja en el conjunto de normas e instituciones que fueron apareciendo desde finales de la década de los años sesenta y que tomaron mayor vigor tras la Constitución de 1991. A las instituciones como el Instituto de Bienestar Familiar, las fue-

ron complementando primero en el nivel nacional oficinas de juventud, mujeres y familia, viceministerios y finalmente programas presidenciales de atención a la población joven. Algo similar ha venido ocurriendo en el nivel regional y local, donde el tema ha ganado visibilidad pública y algún grado de atención en las administraciones territoriales.

Algo que debe anotarse, sin embargo, es que Colombia careció de políticas específicas para el fenómeno de pandillas hasta el año 2012, cuando se aprobó la Ley 1577. Hasta este momento, normas jurídicas y programas de políticas públicas orientaban los esfuerzos estatales de manera más o menos genérica hacia niños, niñas y adolescentes, sin dedicarse a la especificidad de grupos de pandilla. Esto hace que aun sea muy prematuro establecer no solo los grados de implementación de dicha Ley, sino también, y quizás más importante, la focalización misma en la atención al problema de los jóvenes en contravención con la ley.

Observando la focalización del gasto público a nivel nacional sobre la población juvenil, hemos señalado que hasta los años ochenta el gasto social tenía una focalización baja en el grupo meta juventud, ya que se invertía en sectores amplios de la sociedad y, por extensión, en jóvenes; o bien, se invertía en las familias y, por tanto, indirectamente en jóvenes.

En la década de 1990, aunque la población joven ganó atención en la agenda pública, la focalización del gasto siguió dedicándose de modo indirecto a ella, en parte porque siguió estando muy vinculada al concepto de familia y en consecuencia destinada a la atención de esta en sus configuraciones tradicionales (“juventud, mujer y familia”). Solo a fines de la década se comenzó a perfilar una mayor focalización en jóvenes producto de la creación del Viceministerio de la Juventud, que permitió establecer un ámbito nacional de coordinación de las iniciativas

territoriales, y sobre todo con la Ley 373 de 1997, o Ley de Juventud.

Para la década del 2000, con la promulgación del Código de la Infancia y la Adolescencia y especialmente con las iniciativas (plasmadas en los documentos Conpes) de desarrollo del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes (SRPA), el tema de jóvenes adquirió una perspectiva privilegiadamente punitiva. Esto implicó incluir en el gasto público un conjunto de recursos para la década de 2010 que tampoco se han traducido aún en una mayor focalización del gasto social en la juventud, ya que las leyes dictadas no se han implementado suficientemente, como para producir un impacto cierto en las condiciones de vida de la juventud en situación de pobreza, ni tampoco han estado dirigidas a resolver problemas más allá de las opciones reglamentarias o punitivas.

En consecuencia, la focalización del gasto solo parcialmente ha pasado de una dirigida a políticas con impacto en sectores amplios de población y, por extensión, en jóvenes, a políticas con impacto indirecto en la población joven, como integrantes de hogares o familias. Con menos frecuencia en cambio, y especialmente en aquellas políticas de carácter punitivo o en temas de participación, el gasto ha buscado un impacto directo en la población joven. Ello se refleja en que gran parte de las estrategias para la atención a jóvenes aún son consideradas “transversales” dentro de otros programas de gobierno en los diferentes niveles de la gestión, derivándose de ello muy poca focalización y priorización hacia este problema público.

Los enfoques en las políticas de juventud y pandillas

En cuanto a los enfoques de política pública que han guiado la atención a jóvenes, es posible señalar hasta los años noventa una primacía del enfoque que concibe la juventud como una

etapa preparatoria, mezclado con su visión de la juventud como una fase problemática. De ello dan cuenta el conjunto de políticas paternalistas que conciben al joven como sujeto de atención asistencial en una clara lógica de “potestad” del Estado sobre niños, niñas y adolescentes. Quizás el mejor ejemplo de ello sea el Decreto 2737 de 1989 que establece el Código del Menor y que tuvo como finalidad estructurar las respuestas institucionales, ya sea preventivas o represivas, en la perspectiva del control sobre los riesgos para las personas menores de edad.

Es importante mencionar además un enfoque familiarista en políticas sociales, que reúnen a familias y jóvenes, poblaciones distintas en sus necesidades y problemas, en un grupo poblacional uniforme. Sobre ellos se diseñan políticas que apuntan a (re)configurar una “normalidad” ejemplificada en el modelo de familia nuclear. Estos énfasis cristalizan en instituciones como el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), y se prolongan hasta Consejería Presidencial para la Juventud, la Mujer y la Familia creada en 1990.

A pesar de ello, ya desde mediados de la década de los ochenta, aparecieron intentos de política pública dirigida a jóvenes que esbozan acciones con enfoque de ciudadanía juvenil. Aunque probablemente ello haya estado directamente relacionado con la Declaración de la ONU del Año Internacional de la Juventud en 1985, lo cierto es que significó una modificación importante en la atención a los jóvenes, que se plasmó en la Carta Constitucional de 1991.

La década del noventa tuvo ejemplos de este cambio en los documentos Conpes 2626 de 1992 y 2794 de 1995, y especialmente en el Decreto 1953 del 8 de agosto de 1994 que creó el Viceministerio de la Juventud, adscrito al Ministerio de Educación y la Ley 375 de 1997 (Ley de Juventud). Esta ley, por primera vez estableció la estructura jurídica e institucional para

la definición de políticas, planes y programas para el desarrollo integral de jóvenes, al tiempo que instituyó los Consejos Municipales de la Juventud (CMJ) como las instancias de participación de esta población.

Por último, es interesante señalar, en relación con los enfoques de política, dos aspectos que resultan muy dicentes sobre el tipo de atención hacia los jóvenes en el país durante las décadas ulteriores: el primero es la aparición de políticas públicas centradas en el enfoque de la juventud como fase problemática y el segundo es el poco desarrollo que ha tenido en Colombia el enfoque que concibe a los jóvenes como actor estratégico para el desarrollo.

Sobre el primer aspecto, parece lícito pensar que la dinámica del conflicto armado en el país y el contexto de creciente urbanización (que permite la visibilización social de los grupos juveniles en contravención con la ley) hacen aparecer a los y las jóvenes como potenciales enemigos del orden público y social. Allí adquieren relevancia el tema de las pandillas al igual que temas como el papel de los jóvenes en la cadena del tráfico de estupefacientes, tanto en su papel en la distribución como en el consumo.

Mención aparte merece, sin embargo, la poca aplicación del enfoque que considera a los y las jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo. Este enfoque, que debería traer aparejada una mayor focalización del gasto en los jóvenes y un aumento del mismo en proyectos de inversión, no ha podido trascender a las fases de implementación y en todos los casos se ha quedado en la formulación que resulta de los documentos Conpes. Es el caso del Conpes 140 de 2011 que permitió observar la articulación de las estrategias estatales a los Objetivos del Milenio (es decir, producto de los compromisos internacionales contraídos por el país) y el documento Conpes 173 de 2014 que delimitó

los lineamientos para la generación de oportunidades para los Jóvenes en el marco del Plan Nacional de Desarrollo gubernamental.

Como puede observarse, parece existir una correspondencia entre la poca inversión, con la débil focalización del gasto en jóvenes y la prevalencia de enfoques que entienden la juventud como una fase problemática o a intervenciones acotadas en la participación según el enfoque de ciudadanía juvenil. De ahí que pueda pensarse que un mayor despliegue de políticas, planes y programas que incluyan el enfoque de jóvenes como actores estratégicos para el desarrollo en combinación con los de ciudadanía podría redundar en un aumento en la inversión o al menos en una mayor focalización que permita la transformación de las condiciones objetivas de vida de muchos jóvenes del país. Se podría avanzar, de esta manera, en una estrategia integral que convierta a las y los jóvenes en sujetos de derechos plenos, potenciando sus capacidades para crear capital social.

¿En qué medida los instrumentos que generan políticas, dan herramientas para alcanzar los objetivos?

Al realizar una revisión de las normas, los documentos de política y los planes nacionales y sus versiones territoriales, parece claro que existen herramientas de intervención suficientes para las y los jóvenes, así como para establecer medidas en relación con las situaciones de emergencia social, violencia y pandillismo que enfrentan. De hecho, al menos desde finales de los años ochenta con la aprobación del Código del Menor, el Estado ha reglamentado el conjunto de acciones gubernamentales para atender a esta población.

Tras la Ley 375 de 1997, que generó un espacio específico para la atención a los jóvenes y reglamentó los procesos de

participación de ellas y ellos, leyes como la 1577 de 2012 y la 1622 de 2013 han complementado los esfuerzos institucionales por brindar herramientas para la protección y el desarrollo de la población juvenil. La Ley 1577 de 2012, por ejemplo, avanzó en el diseño de un conjunto de acciones para atender jóvenes en riesgo social, pandillismo y violencia. Por su parte la Ley 1622 ofrece un complejo sistema de competencias de diseño e implementación, con el fin de garantizar a los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil y de sus derechos.

Así, si bien existen normas y políticas que apuntan a atender a la juventud, estas herramientas varían en sus objetivos, están motivados por distintos enfoques y presentan disparidades en su grado de precisión y especificidad. De esta forma se puede afirmar que, si bien existen herramientas, hay un desfase entre las políticas y sus objetivos, por un lado, y los niveles de implementación, por el otro. Esto se expresa en grandes brechas entre lo que se propone hacer (políticas) y lo que efectivamente se hace.

Producto del trabajo de campo podemos agrupar las brechas en dos grupos: aquellas que se relacionan con la voluntad política existente en los distintos niveles de gobierno y aquellas que tienen que ver con problemas de coordinación y coherencia en la implementación. Un ejemplo de la falta de voluntad política es el de la ausencia de reglamentación hasta el año 2000 (incluso entonces fue parcial) de la Ley 375 de 1997 o Ley de Juventud, lo que impidió su aplicación.

De igual forma, durante el trabajo de campo realizado con autoridades locales en las siete ciudades, pudimos recoger testimonios de que no ha existido un acompañamiento y asistencia técnica nacional que oriente las intervenciones contempladas en las leyes 375 de 1997, 1577 de 2012 y 1622 de 2013. Esto ha generado graves problemas de corresponsabilidad y concurrencia, que han sido sentidos en los niveles territoriales del gobierno

como una falta de compromiso y responsabilidad del gobierno central para acompañar las iniciativas frente a las políticas de atención para los y las jóvenes.

En los niveles locales, además, la implementación de las distintas leyes ha estado sometida a la inestabilidad del personal al interior de las administraciones, lo que ha impedido capitalizar los acumulados y aprendizajes de funcionarios con experiencia para avanzar en la construcción y la implementación de las acciones de política. Tal es el caso de lo ocurrido en ciudades como Cartagena o Pereira, en los que adicionalmente, se presentan problemas de coordinación entre las instancias en el municipio y el departamento, derivadas de rencillas políticas entre sus administraciones.

Estos aspectos, la falta de acompañamiento del gobierno nacional con la poca permanencia de los funcionarios en las administraciones locales más las rencillas políticas entre funcionarios electos, ha generado una situación en la que se dilapidan esfuerzos y recursos. Prueba de ello lo constituye el hecho de que la Ley 1622 de 2013 establece la obligación de promover la capacitación, entrenamiento, formación y actualización de sus funcionarios, para que puedan dar cumplimiento a la protección de los derechos de las y los jóvenes. A pesar de ello, las situaciones antes señaladas no solo han hecho que esta capacitación esté ausente, sino que, en los casos en los que se brinda, esta tenga muy poco impacto pues la falta de estabilidad en la planta de funcionarios las hace fútiles.

Los problemas de coherencia y coordinación se manifiestan de distintas formas. Entre los primeros podemos encontrar un ejemplo en la Ley 1577 de 2012, que atiende el problema de pandillas, la cual presentó problemas de diseño pues no fue explícita al momento de definir el grado de inclusión de sus lineamientos en los planes de desarrollo territoriales, en especial en lo que

concierno a las acciones específicas a desarrollar por parte de los municipios y departamentos.

A esto hay que sumar que, aunque la ley 1577 de 2012 da competencias para actuar sobre un grupo meta acotado, lo que los trabajos de campo nos muestran en las diferentes ciudades es que los funcionarios de Fiscalía o ICBF no hablan de pandillas, porque no es un fenómeno relevante (no tipificado) penalmente. Adicionalmente el “pandillismo” no define una situación específica que obligue a la protección y tampoco los jóvenes se identifican como pandilleros, por el valor estigmatizante que carga el término. Esto ha terminado privilegiando las políticas de corte represivo, las cuales, al estar articuladas al sistema penal, tienen más implementación que las políticas de tipo preventivo.

De ahí que, en municipios como Soledad, Puerto Tejada o Pereira, la norma haya generado vacíos que han impedido un ejercicio articulado (coherente y coordinado) entre las diferentes áreas del gobierno en el diseño e implementación de las políticas públicas de juventud y en especial la gestión de jóvenes en riesgo social y violencia. Esto puede deberse en parte a la inexistencia de instancias como los consejos territoriales de juventud, que impide desarrollar una visión integral de las acciones, lo que ha producido intervenciones dispersas y descoordinadas en las que priman las medidas punitivas.

Otro caso es el de la Ley 1622 de 2013, la cual, si bien estableció un sistema coordinado que puede redundar en una conexión escalonada entre niveles de gobierno, por su complejidad, también ha generado choques entre instituciones por sus competencias, sobre todo al no existir instancias de conciliación de política entre las distintas oficinas del gobierno. A pesar de ello los problemas de la Ley 1622 no han sido de diseño sino fundamentalmente de implementación. El estudio de campo muestra que no existe una sistemática implementación de la ley debido

a que en buena parte de los municipios no se han creado las dependencias específicas para la gestión local de políticas de juventud.

Adicionalmente es posible señalar problemas de coordinación importantes en los procesos de implementación de las distintas leyes. El ejemplo más evidente lo constituye el hecho de que los departamentos y municipios diseñaron sus planes de desarrollo para el período 2012-2015 con la norma anterior vigente (Ley 375 de 1997), con lo cual, la ley 1622 no obtuvo vigencia local empírica hasta 2016. Asimismo, la nueva ley no pudo comenzar a ejecutarse porque la conformación de los Consejos de Juventud es prerequisite para realizar los ajustes institucionales y la incorporación de los nuevos lineamientos. Estas instancias, cuyos miembros debieron ser elegidos en octubre de 2012 (art. 52), no fueron votados por dificultades de carácter logístico que han impedido la convocatoria a elecciones.

Por último, los Consejos de Juventud locales allí donde se conformaron han permitido una participación a este grupo poblacional es más de tipo deliberativo que de cogestión. Además, las elecciones de los Consejos de Juventud han dado muestra de la débil formación política de esta población, así como de su instrumentalización en prácticas políticas clientelistas. De hecho, los CMJ que existen actualmente no han logrado establecer una base social para la consulta y la construcción de propuestas de política desde el sector juvenil.

Deficiencias en la disposición y el flujo de información en el sector

Como ya se señaló al intentar estimar la magnitud del fenómeno de las pandillas en las ciudades, una lamentable conclusión a que llegamos luego de éste trabajo es la deficiencia en la disposición y los flujos de la información. Este aspecto se convierte

en un obstáculo importante a la hora de realizar indagaciones ciertas sobre las condiciones de los municipios y la situación de grupos específicos, como en nuestro caso los jóvenes.

En el caso de las pandillas, por ejemplo, existen problemas de información pues las fuentes institucionales no dan cuenta del fenómeno y cuando lo hacen, los datos resultan contradictorios. Es el caso de Bogotá, en donde mientras, por un lado, la administración distrital ha hecho un esfuerzo por investigar el fenómeno a través de institutos como IDIPRON o incluso a través de diferentes estudios de la secretaría de educación, por el otro, la Policía Metropolitana posee información muy dispersa y que subestima la incidencia del fenómeno.

Algo parecido ocurre con la información sobre victimización. Mientras la Policía cuenta con un sistema de registros que permite tener información sobre los delitos (por ejemplo, los homicidios) en un buen nivel de detalle, la información que produce el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses arroja resultados que no siempre coinciden con los arrojados por la Policía y no permite trabajar en niveles de desagregación menores que el municipal.

Otro de los problemas que se plantea es el acceso y la disponibilidad de información relacionada con las condiciones de vida en los municipios. En algunos casos resulta difícil, cuando no imposible encontrar información sobre indicadores de vida básicos como las proporciones de población en condiciones de pobreza o la tasa de analfabetismo. A esto se suma que en muchos casos la información más reciente disponible es la que presenta el censo nacional, que tiene una fuerte desactualización.

El caso más dramático de estos problemas lo constituye Puerto Tejada, donde adicionalmente resultó imposible contar con datos sobre el mercado laboral y el mercado laboral juvenil. Esta

situación está relacionada, además, con que los instrumentos de recolección de la información (como el caso de las encuestas realizadas por el DANE) miden solamente las grandes ciudades, a la vez que municipios pequeños no cuentan con información reciente.

De este hecho se desprende, adicionalmente, que al menos en dos de los municipios estudiados (Pereira y Soledad) la información presente dificultades porque hacen referencia a áreas metropolitanas (de Pereira-Dosquebradas en el primer caso y de Barranquilla-Soledad en el segundo) que generan distorsiones en la información registrada y no permiten su desagregación.

La calidad y las características de la información presentan, asimismo, problemas. De esta forma, resulta difícil encontrar para los municipios datos desagregados por comunas o barrios, lo que hace que mucha de la información esté pobremente georreferenciada y plantee desafíos importantes para lograr espacializarla. Es el caso de los datos sobre homicidios desagregados a nivel de comunas o de barrios en algunas de las ciudades observadas, con excepción de Bogotá, Cali y Medellín.

Tampoco la información permite para todos los casos contar con datos por grupos de edades o por edades simples. Este obstáculo es particularmente relevante sobre todo en casos como el nuestro en el que las ambigüedades en los rangos de edad hacen necesario poder tener acceso a la información con un alto grado de detalle. A ello se suma que no existe homogeneidad en buena parte de la información, lo que impide construir series de tiempo confiables que permitan observar la evolución en el tiempo de los fenómenos y sus magnitudes.

Una mención aparte se debe hacer a la información fiscal, financiera y de gasto tanto a nivel del gobierno central como en los municipios y departamentos. Esta información, central para todo

proceso de evaluación de política, es pobre pues no cuenta con datos confiables que sean periódicamente actualizados por los municipios o por los distintos sectores de gobierno. Adicionalmente, la información disponible a nivel nacional es general, impide su desagregación por sectores o por rubros, presenta desfases temporales, está incompleta y en ocasiones se contradice con información reportada por los municipios.

La débil evaluación de las políticas de juventud

Derivado de los problemas de información descritos, quizás el problema más recurrente encontrado en el marco del trabajo de campo tiene que ver con los deficientes procesos de evaluación de las políticas referidas.

En ese sentido resalta la ausencia (no ha sido diseñado ni implementado) tanto a nivel central como en los departamentos y los municipios de un sistema de seguimiento y evaluación a la política pública en los ámbitos nacional, regional y local. Esta falencia ha llevado, en el caso de las políticas de juventud a que no se disponga de líneas base (situación inicial al momento de comenzar a implementar proyecto) ni los avances en función de objetivos (medibles) de las diferentes acciones implementadas. Derivado de esta condición, los intentos de evaluación se han ocupado más de cuantificar las acciones y su cumplimiento (dando cuenta de actividades y presupuesto), pero dejando una vaga idea de los efectos de los programas. En ningún caso encontrado aquí, las evaluaciones han logrado medir el impacto de programas o proyectos en el sujeto concreto: la población joven.

Un problema derivado de los diseños de política pública que impacta los procesos de evaluación es la ambigüedad existente en la categoría misma de jóvenes. Si hacemos un recuento de los rangos contemplados en la legislación colombiana a través del tiempo, encontramos que mientras el Código del Menor de

1989 se enfocó en el grupo de 0 a 18 años, la Ley 375 de 1997 se concentró en la población de 14 a 26 años, en tanto que la Ley 1098 de 2006 distinguió los niños (de 0 a 12 años) de los adolescentes (de 12 a 18 años). A estas disposiciones y sus rangos quedó vinculada la Ley 1577 de 2012, rangos que a su vez fueron modificados por la Ley 1622 al entender como joven a las personas entre 14 y 28 años. Esta diversidad de rangos genera, como es natural, una dificultad importante a la hora de consolidar información en series de tiempo que permita cuantificar su evolución.

La contradictoria definición del sujeto “joven” impide políticas coherentes

La ambigüedad mostrada en la definición y delimitación de la categoría “joven” también genera limitaciones en las políticas: las intervenciones por ejemplo, que buscan ampliar la participación e inclusión de jóvenes, tienen poca operatividad; las instancias de participación de los jóvenes y las expresiones juveniles de participación tienen un carácter marginal en lo político. Algo similar ocurre con las políticas punitivas: la eficiencia y eficacia de las acciones de resocialización, rehabilitación y reinserción social no es evaluada, pero se insiste en ellas a pesar de sus elevados costos. Además, esta ambigüedad limita las acciones para mejorar la situación socioeconómica de los jóvenes (empleo, educación y salud), la poca oferta laboral, la limitada posibilidad de alianzas con el sector productivo, la deficiente oferta educativa y la inversión dispersa y poco focalizada en este campo.

A este panorama debe agregarse la escasa existencia de documentos de evaluación de política pública de jóvenes (existen algunos para Cali y Bogotá y otros nacionales como el realizado por UNICEF en 2002) lo que quizás se deba, por un lado, a la dificultad de contar con información suficiente en los niveles sectoriales y territoriales, y a que su desarrollo, en especial en los

enfoques de participación de jóvenes y prevención del riesgo de violencia ha sido más formal (sobre el papel) que operativo, a diferencia, como ya se señaló, de las políticas de carácter punitivo.

Finalmente, en muchos casos, las estrategias para la atención a jóvenes son “transversales” dentro de otros programas de gobierno (con focalización indirecta del gasto). Esto ocurre tanto en los Planes Nacionales de Desarrollo como en los Planes de gobierno en los municipios y departamentos, en los que, a los programas enfocados en jóvenes, deben agregarse a aquellos que de modo indirecto los afectan como es el caso de las políticas de salud y educación e incluso infraestructura. Ello hace más compleja la consolidación de la información financiera, de recursos y fiscal que permita establecer las magnitudes de la inversión en esta población objeto.

6

Recomendaciones

Teniendo en cuenta el estudio sobre el fenómeno de pandillas realizado, así como la revisión sobre la política pública orientada a jóvenes en el país y su implementación en las ciudades seleccionadas, hacemos a continuación un conjunto de recomendaciones, útiles a la hora de intervenir en el tema de los jóvenes en conflicto con la ley y las pandillas.

La evidencia aquí presentada muestra que, contrario a la representación social, los jóvenes no son solo verdugos, sino también víctimas de una espiral de violencia que los contiene y sobrepasa. Por esta razón creemos que las políticas que se diseñen deben tener entre sus fines, el de permitir a los jóvenes construir nuevas alternativas de vida, habilitarles al ejercicio de sus derechos y permitirles lograr reconocimiento, apropiación e identidad entre ellos y con su entorno. En lo referente al fenómeno de pandillas concretamente, las políticas deberían optar por enfoques que han mostrado empíricamente ser efectivos en la solución de problemas criminales concretos generados (en algunos casos) por la existencia de pandillas.

El espíritu de las recomendaciones que aquí se vierten, responden pues a dos visiones complementarias: una visión integral, que propone estrategias que disminuyan los factores que ponen en riesgo a los jóvenes de transgredir las leyes, sin agotarse en la estigmatización de ellos y ellas como sujetos “peligrosos” o “delincuentes”. Y una visión estricta de “solución de problemas criminales concretos” (conocido como “*problem solving approach*”), que se dirige a desarrollar soluciones locales, a través de la operación coordinada (de instituciones estatales, no estatales y los jóvenes mismos) para disminuir la prevalencia de fenómenos criminales concretos, como el homicidio entre jóvenes.

Así las cosas, nuestras recomendaciones generales se dirigen al gobierno nacional y a las administraciones locales; la academia y las organizaciones sociales. Nuestras recomendaciones de ca-

rácter estricto se dirigen al Ministerio de Justicia y del derecho en su rol de coordinador generador de políticas de prevención del delito.

RECOMENDACIONES GENERALES

Al Gobierno Nacional

Características resaltables de las políticas de juventud son: su debilidad en la evaluación y monitoreo, incoherencias de diseño, la descoordinación entre instituciones (vertical y horizontal) y la falta de continuidad. Teniendo esto en cuenta, sugerimos al gobierno nacional:

- › Desarrollar un sistema monitoreable de inversión pública que focalizadamente apunte a disminuir los factores que hacen a los jóvenes de determinados barrios, presa fácil del delito y la violencia. El sistema debiera contar con indicadores de resultado que permitan monitorear permanentemente, y eventualmente corregir, programas públicos en función de objetivos tales como evitar la interrupción del desarrollo educativo en los y las jóvenes de barrios con problema de pandillas, ampliar para ellos las posibilidades de acceso a espacios de formación para el trabajo, desarrollar esquemas específicos de capacitación para el emprendimiento, apoyo financiero, etc.
- › Fortalecer en los niveles descentralizados de gobierno el desarrollo de sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas locales, a través del desarrollo de capacidades en la generación de indicadores de resultado, establecimiento de procesos e instituciones de monitoreo y publicación de resultados.

- › Impulsar, en los niveles territoriales de gobierno, la constitución de oficinas que observen e incidan en la implementación de políticas que benefician a jóvenes, cuyo fin consista en velar por una ejecución local coordinada de políticas (nacionales departamentales y municipales o distritales), mediante el fortalecimiento de la sinergia entre actores.
- › Existen distintas estrategias orientadas a jóvenes, pero las mismas intervienen de forma aislada, en segmentos de población distintos y con enfoques heterogéneos. En ese sentido, es necesario armonizar la legislación y los programas públicos existentes en relación con el tipo de atención, los rangos de edad contemplados y las estrategias seleccionadas de acuerdo a su magnitud, impacto esperado y enfoque. Generar dicha armonización, implica la articulación de las iniciativas formuladas en materia de atención para avanzar en la optimización de recursos financieros, físicos y humanos y lograr acciones integrales. En esa dirección, resulta necesario integrar las metas y los tiempos de las diferentes instituciones ejecutoras bajo un mismo enfoque de intervención mediante la construcción de un plan de acción que permita mejorar los procesos de planeación, para pasar de programas sociales hacia un sistema de atención integral.
- › Promover en los diferentes niveles de gobierno, a través de procesos transparentes de selección y promoción del personal de la administración pública, estabilidad en los protocolos de acción y plantas de funcionarios. Disminuir la fluctuación del personal tiene el propósito de aumentar la consistencia y continuidad en los procesos de implementación de políticas que benefician a la juventud y generar capacidades, aprendizajes y confianza en la administración pública en los diferentes niveles de gobierno.

- › Cualificar los equipos de trabajo en el tema de jóvenes formando, cualificando y actualizando de modo permanente a los hacedores de políticas y a los operadores en diferentes ámbitos: atención, protección, educación, promoción de la participación juvenil, administración de justicia.
- › Articular esfuerzos entre los Ministerios correspondientes, para generar una oferta educativa focalizada que amplíe las posibilidades de los jóvenes de áreas desfavorecidas y sobre todo de jóvenes que han entrado en conflicto con la ley, de apropiarse de nuevas tecnologías e integrarse a actividades productivas. Esto aumentará sus posibilidades de acceder a fuentes legales de bienestar y consumo.
- › Focalizar la inversión en programas y proyectos hacia la población joven, aumentando acciones con enfoque de ciudadanía juvenil (participación, formación política y capacidades sociales e institucionales) y de jóvenes como agentes de estratégicos del desarrollo (de equidad, transversalidad, eliminación de barreras de acceso a la institucionalidad pública y privada, así como de formación productiva y de capital social).
- › Desarrollar un concepto y destinar recursos de inversión en infraestructura en los diferentes niveles de gobierno, a la construcción o adecuación de espacios cercanos a los jóvenes de bajos recursos, que les permitan el ejercicio de actividades sociales (recreativas, lúdicas, culturales y deportivas). Estos espacios serán útiles para que los jóvenes re-creen ejemplos de vida alternativos a los del "narco" exitoso y generen nuevos contactos sociales que los incluyan a la sociedad general.

Estas medidas producirán en los próximos años, un aumento progresivo en la asignación de recursos a políticas de atención para

la población joven, que lleve Colombia a alcanzar al menos, el promedio latinoamericano de inversión en juventud.

A las administraciones municipales o distritales

Características resaltables de las administraciones descentralizadas son: su debilidad de capacidades para la evaluación y monitoreo, los desfases de diseño (entre políticas e implementación) con el nivel nacional, la falta de capacidades para la coordinación local y la falta de continuidad y presupuesto. Teniendo esto en cuenta, sugerimos al gobierno nacional:

- › Desarrollar capacidades en las instituciones locales para diseñar políticas y acciones locales coherentes con los objetivos de las políticas nacionales.
- › Desarrollar capacidades e instituciones en el nivel local, para que éstas actúen en la coordinación de las acciones de diferentes instituciones y planes, para alcanzar los objetivos estratégicos de mejoramiento de las condiciones de jóvenes en barrios marginales.
- › Apoyar acciones locales o barriales que acompañan a organizaciones de jóvenes, potenciándolas como colectivos protectores no violentos, que desarticulan factores y actores que los amenazan y ponen en riesgo.
- › Desarrollar incentivos que generen oportunidades de empleo y remuneración para que los grupos de jóvenes en zonas deprimidas puedan convertirse en proveedores de bienes y servicios.
- › Establecer facilidades para la re-incorporación a la educación y preparación para el trabajo, de jóvenes que entran en conflicto con la ley o están en riesgo de ello.

- › Desarrollar incentivos a la pequeña y mediana empresa para que empleen, ya sea como trabajadores o como operarios en formación, jóvenes en riesgo o que han entrado en conflicto con la ley.
- › Establecer estrategias de interlocución y concertación con organizaciones de jóvenes incorporándolas en los procesos de implementación de las políticas públicas para su atención, no solo como población objetivo, sino también como gestores y ejecutores en los territorios.
- › Incentivar la formación de las y los jóvenes en participación a través de programas de capacitación en mecanismos y estrategias de participación, resolución pacífica de conflictos y formación en liderazgo, con el fin de canalizar la acción de los jóvenes hacia el enfoque de ciudadanía juvenil y habilitarlos en para exigir y ejercer sus derechos.
- › Implementar procesos diferenciales de desarrollo de capacidades (sobre subgrupos etarios, sexo y género, pertenencia étnica) dirigidos a jóvenes en riesgo de delito o violencia, para su retención en el ámbito escolar y su nivelación y capacitación laboral.
- › Fortalecer veedurías juveniles para hacer seguimiento a la incorporación de los aportes juveniles a los asuntos de interés público.
- › Establecer y difundir las rutas de atención y protección para los jóvenes en contextos y situaciones de violencia.

A los responsables de implementar políticas de prevención del crimen

- › Construir una agenda de intervenciones de diferente tipo (preventivas, de seguimiento y/o de emergencia) de acuer-

do con la espacialización de los homicidios, así como de delitos de alto impacto, con el fin de establecer, focalizar y priorizar las áreas de intervención y el conjunto de estrategias a desarrollar.

- › Establecer mecanismos de formación y control interno en los cuerpos de seguridad y policía que permitan un abordaje integral de la situación de jóvenes en conflicto y pandillas; haciendo énfasis en el reconocimiento de los y las jóvenes como sujetos de derechos y en el manejo operativo de las rutas de atención y prevención.
- › Revisar y ajustar la normatividad vigente, en lo que tiene que ver con el establecimiento de penas para que ellas sean proporcionales a la gravedad de las infracciones y delitos cometidos por los jóvenes y guarden la sistematicidad en las proporciones entre diferentes normas penales.
- › Estimular a través de capacitación, premios, etc. la aplicación de formas alternativas de resolución de conflictos que prioricen medidas diferentes de la reclusión o privación de libertad a través por ejemplo de formas de libertad asistida que se aplican con el apoyo de instituciones públicas y privadas especializadas.
- › Promover la formulación participativa de programas locales de justicia restaurativa. Estos programas deben ser monitoreados en sus actividades y resultados, al mismo tiempo que deben reportar a la fiscalía y jueces sobre sus avances, para dar vida a alternativas al castigo y la privación de libertad, por ejemplo en la aplicación del principio de oportunidad.
- › Desarrollar políticas de continuidad de la educación formal para jóvenes infractores, contraventores durante el proceso

de resocialización en articulación entre el ICBF y el Ministerio de Educación Nacional

- › Disponer, difundir y socializar los mecanismos para los jóvenes que, estando en situación de conflicto con la ley, se encuentren en disposición de iniciar proceso de inclusión social, favoreciendo de esta manera pactos sociales y políticas integrales de inclusión.
- › Realizar alianzas entre el Ministerio Público, las Secretarías de Educación y Ministerio de Educación Nacional para apoyar y fortalecer proyectos de justicia restaurativa en los Comités de Convivencia territoriales y nacional según lo establece la Ley 1620/13).

A las distintas autoridades encargadas de sistemas de información

- › Crear sistemas de información o un sistema único que recoja y organice información del nivel local más micro hasta el nivel agregado nacional sobre:
 - Las condiciones de vida de los jóvenes (pobreza, necesidades básicas insatisfechas, desigualdad –GINI)
 - Aspectos educativos (alfabetización, nivel de escolaridad, aprobación, deserción),
 - Salud (cobertura, acceso, morbimortalidad),
 - Indicadores laborales (participación en el mercado laboral, ocupación, desempleo, subempleo)
 - Victimización (en homicidios y delitos de alto impacto).

- › Esta información debe permitir la construcción de líneas de base, monitorear y evaluar la efectividad de programas y proyectos públicos de prevención.
- › Generar diagnósticos de seguridad y convivencia juveniles, articulando la institucionalidad pública con los observatorios de violencia y delito además de los grupos de trabajos de jóvenes en las localidades, comunas o barrios.

A la academia, ONG, Organizaciones Sociales

- › Potenciar el desarrollo de redes de investigación en juventud con el propósito de generar una comunidad académica que avance en el debate sobre enfoques de conceptualización, experiencias en campo con jóvenes, contextos que posibilitan las infracciones de jóvenes y los conjuntos de intervenciones en niveles comparados que contrasten experiencias en diversos países.
- › Fomentar, en coordinación con los distintos niveles de gobierno, estrategias de gestión de conocimiento que incidan en la formación de los agentes institucionales y contribuyan a socializar la información y conocimiento existente sobre el tema de jóvenes en conflicto con la ley. Para ello se sugiere realizar un estado del arte de la oferta educativa (media y superior) e institucional pública y privada (ONG) que atiende grupos de jóvenes en situaciones de violencia para reconocer los mayores niveles de éxito en la ejecución de programas que fortalezcan la participación de los jóvenes, desarrollen estrategias de productividad e inclusión económica y logren el fortalecimiento cultural para el reconocimiento simbólico de los grupos de jóvenes en contextos o situaciones de violencias. De esta oferta institucional es importante rescatar la experticia para fortalecer los enfo-

ques y estrategias eficaces en la atención e integración de los jóvenes al progreso de las comunidades de referencia.

- › Generar espacios periódicos de interacción entre academia, organizaciones de la sociedad civil y tomadores de decisión con el fin de socializar los hallazgos de investigaciones u otros ejercicios con jóvenes, establecer recomendaciones de planes y programas de política y tomar decisiones concertadas de intervención alrededor de las problemáticas de los jóvenes, sus riesgos y las situaciones derivadas de las condiciones de conflicto con la ley.
- › Implementar, en coordinación con las administraciones municipales y distritales, espacios de socialización en que se planteen debates sobre la utilidad de la producción de conocimiento y su relevancia en la transformación de las diversas y complejas situaciones conflictivas que aquejan a los jóvenes en cada uno de los municipios y en el país.
- › Realizar estudios sobre el impacto social de las políticas públicas y programas de atención en la vida de los jóvenes y de los entornos que les afectan con el fin de superar la visión que se centra en la evaluación del cumplimiento de metas y resultados a corto plazo.
- › Integrar los territorios informales en los que operan las pandillas a la simbología urbana de las ciudades reconstruyendo sus historias y dotando de sentido el papel de los colectivos de jóvenes. Para ello se puede reconstruir sus historias a partir de ejercicios etnográficos y de cartografía social en las zonas con presencia de pandillas, dotando con ello de sentido el papel de los colectivos de jóvenes y generando reconocimiento, apropiación e identidad de ellos con su entorno.

- › Destinar recursos para la publicación de investigaciones sobre jóvenes, jóvenes en sus entornos y contextos de violencia, así como para la promoción y difusión de conocimiento en formato escrito pero también en otros formatos.
- › Estandarizar los centros de documentación y bibliotecas para facilitar el hallazgo y el acceso a los diferentes documentos o productos que aborden la temática juvenil así como de jóvenes en sus entornos, sus grupos (incluyendo las pandillas) y los contextos de violencia que los envuelven.

RECOMENDACIONES DE ACCIÓN PARA ZONAS CON ALTOS NIVELES DE HOMICIDIO Y PANDILLAS

Desde la década de 1990 del siglo XX se han desarrollado en países como los Estados Unidos, Inglaterra, Sudáfrica o Jamaica esquemas de intervención que tienen como objeto controlar fenómenos criminales concretos, como el homicidio o la comercialización de estupefacientes en zonas afectadas por pandillas. Estos esquemas de intervención conocidos como *“problem solving approach”*, *“problem oriented policing”*, or *“pulling levers strategies”* (Braga & Weisburd, 2012) se caracterizan por desarrollar estrategias de prevención que vinculan a una multiplicidad de actores (estatales y no estatales), dentro de un espacio claramente circunscrito, para disminuir los riesgos de ocurrencia de un tipo específico de hechos criminales.

Se trata de un esquema de prevención que parte de la idea de que, determinados delitos pueden ser prevenidos cuando los costos de cometerlos son percibidos por sus autores como superiores a los beneficios (Zimring and Hawkins, 1973). Para ello, el esquema intenta hacer *“más onerosa”* la comisión de determinados

delitos, alterando los costos y los beneficios de cometerlos. Ello se logra por ejemplo, aumentando las dificultades para la comisión (por medio de mayor control formal e informal de bienes que generan riesgo, del grupo meta y la zona donde los hechos ocurren), aumentando las pérdidas cuando se reincide en los hechos (por ejemplo de beneficios de asistencia social) y disminuyendo las posibilidades de ganancia (por ejemplo controlando el comercio de objetos robados).

El esquema de intervención se desarrolló por primera vez en la ciudad de Boston, EEUU a mediados de la década de 1990, para disminuir la cantidad de homicidios cometidos por jóvenes pertenecientes a pandillas. Dado su éxito, se replicó en una cantidad importante de ciudades del mundo. El esquema del *"Boston Gun Project's Operation Ceasefire"* se basó en el descubrimiento de que los jóvenes vinculados a pandillas eran más proclives a cometer delitos violentos usando armas de fuego, que jóvenes no vinculados a pandillas (Bullock & Tilley, 2008). El esquema consiste en una focalización de los esfuerzos de asistencia social y control policial (de policía comunitaria) orientada a la solución de problemas causantes de hechos criminales, como la disposición y comercio de armas de fuego en los barrios, la lucha por espacios en el barrio, etc.

El enfoque parte por identificar un problema criminal concreto a atacar, por ejemplo, los homicidios entre jóvenes. Se constituye un equipo multidisciplinario, con funcionarios provenientes de diferentes instituciones estatales y no estatales que operan en la zona. Los trabajadores del proyecto entran en contacto con los jóvenes pertenecientes a pandillas y buscan acuerdos o comunican los tipos de comportamientos que no serán en adelante tolerados en el barrio, como las riñas, los controles de fronteras, el uso de armas, etc. Se comunica también cómo serán tratadas las transgresiones a esos acuerdos. Al mismo tiempo se dan a conocer incentivos que estarán disponibles para jóvenes del

barrio, como programas de educación, empleo, etc. y se los hace conscientes de la pérdida de estos beneficios, cuando se reincide en los comportamientos no deseados. Paralelamente, se realizan estudios en la zona para determinar la variedad de causas y circunstancias en que ocurren los homicidios. La intención es conocer cómo ocurren las muertes, para generar medidas preventivas sobre las diferentes causas o condiciones. Para ello se busca conocer en qué eventos se producen los homicidios, en qué lugares, horas, entre qué personas, los motivos, qué medios o armas se usan, cómo acceden los jóvenes a esos medios o armas, para qué las usan o portan, etc.

Un componente importante del enfoque es que los jóvenes conozcan por qué reciben especiales oportunidades a través de beneficios sociales. Ellos y ellas deben tomar consciencia de la oportunidad dada a ellos por los servicios sociales y la importancia de respetar acuerdos de cese al fuego, para aprovechar de esos beneficios.

El enfoque aprovecha también de la actuación de actores no estatales, que se integran y son coordinados por un grupo de trabajo multiagencial. El esquema se apoya en la capacidad de la comunidad local de regular conductas a través del fortalecimiento de relaciones cohesivas, valores y alimentando la confianza entre habitantes de la zona y funcionarios estatales a través de experiencias exitosas de cooperación.

Finalmente estrategias de prevención localizada como la que presentamos, se basan en descubrimientos hechos en investigaciones sobre "procedural justice" (justicia del procedimiento). Esta muestra que la efectividad de las actividades de la policía y el control estatal dependen en gran medida de la percepción de legitimidad que tienen los ciudadanos respecto de los agentes públicos (Tyler, 1990, 2004).

Evaluaciones hechas sobre estrategias de prevención focalizada, reportan significantes logros, como una reducción a menos de la mitad de los homicidios (en Boston), un 44% de reducción en los ataques con armas (en Lowell) o un 35% menos homicidios con armas (en Stockton). Las investigaciones muestran también que la policía logra controlar mejor fenómenos criminales, cuando desarrolla estrategias focales para problemas criminales concretos, donde actúa junto a una diversidad de aliados y aplica tácticas variadas para atacar factores y dinámicas que favorecen la comisión de delitos concretos (Braga & Weisburd, 2012).

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR. (2006). *Diagnóstico Departamental Bolívar*. ACNUR, Bolívar. Recuperado el 16 de Septiembre de 2015, de http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2166.pdf?view=1
- ACNUR. (2007). *Diagnóstico Departamental Atlántico*. Consultado el 12 de septiembre de 2016. http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2163.pdf?view=1
- Agnew, Robert. (2001). *Building on the foundation of general strain theory: specifying the types of strain most likely to lead to crime and delinquency*. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38(4), 319-361.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Diagnóstico de la población joven en Bogotá, D.C.* Bogotá: Secretaría de Planeación. Recuperado el 8 de Octubre de 2015, de <http://www.sdp.gov.co/portal/page/portal/PortalSDP/InformacionTomaDecisiones/Estadisticas/Documentos%20de%20An%20E1lilsis%20Espec%20EDficos/DICE083-DiagPoblacionJoven-2005A2010.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2013). *Pandillas juveniles en Bogotá*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011). *Diagnóstico de la población joven en Bogotá, D.C. 2005-2010*. Bogotá,

Alcaldía Mayor de Bogotá. (2011) ¿Las pandillas en Bogotá? Reflexión en torno a su conceptualización e investigación. Alcaldía Mayor de Bogotá, IDIPRON. Bogotá, 2011.

Alcaldía Mayor de Cartagena. (2014). *Informe especial correspondiente a las políticas públicas formuladas en el plan de desarrollo y ejecutadas, sobre el sistema de responsabilidad penal para adolescentes* 1er trimestre 2014.

Alcaldía de Santiago de Cali (2011). Pobreza y Exclusión Social en Cali: un Análisis de los Hogares y la Población de Sectores Populares y Clases Medias Bajas a través del SIISAS 2009. Recuperado el 16 de septiembre de 2015, de: <http://planeacion.cali.gov.co/Publicaciones/Inclusion%20social/Pobreza%20y%20exclusion%20social%20en%20Cali.pdf>

Alcaldía Municipal de Soledad. (2008). *Plan de desarrollo económico, social y urbano "Vamos a construir ciudad" 2008-2011*. Soledad: Alcaldía Municipal.

Ariés, Philippe. (1996). *Ensayos de la memoria 1943 – 1983*. Santa fe de Bogotá : Editorial Norma.

Arquidiócesis de Cali. (2015). *Observatorio de Realidades Sociales*. Obtenido de Observatorio de Realidades Sociales: <http://observatoriorealidades.arquidiocesiscali.org/>

Augé, Marc. (2000). *Los «No lugares»: espacios del anonimato. Una antropología de la Sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.

Ávila, Ariel. (2011). *Criminalidad urbana y narcomenudeo*. Págs. 49-61 EN Revista Arcanos No. 11. Bogotá. Publicación de la Corporación Nuevo Iris.

- Baquero, P. (2012) *El a b c de la mafia. Radiografía del cartel de Medellín*. Bogotá. Editorial Planeta.
- Bedoya, J. (2010). *La protección violenta en Colombia. El caso de Medellín desde los años noventa*. IPC. Medellín.
- Braga, Anthony & Weisburd, David (2012) The effects of “pulling levers” focused deterrence strategies on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 2012:6, DOI: 10.4073/csr.2012.6
- Bullock, Karen & Tilley, Nick (2008) Understanding and Tackling Gang Violence. En: *Crime Prevention and Community Safety*, Palgrave Macmillan.
- De León Beltrán, Isaac y Salcedo, Eduardo. (2014). *El crimen como oficio. Ensayos sobre economía del crimen en Colombia*. Bogotá Ediciones Universidad de los Andes.
- Bourdieu, Pierre. (1990). *La “juventud” no es más que una palabra*. En P. Bourdieu, *Sociología y Cultura*. México: Editorial Grijalbo, S.A.
- Burawoy, Michael. (March de 1998). *The extended case method*. *Sociological theory*, 16 (1), 4-33.
- Camacho, Álvaro y Guzmán, Álvaro. (1990). *Ciudad y violencia*. Bogotá: Ediciones Foro Nacional por Colombia.
- Cartagena Cómo Vamos. (2014). *Evaluación calidad de vida*, <http://www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2014/08/Evaluaci%C3%B3n-calidad-de-vida-2014-Seguridad.pdf>
- Cepal. (2004). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: ONU, CEPAL.

- Cepal. (2010). *Gasto social modelo de medición y análisis para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cepal. (2014). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: ONU, CEPAL.
- Cervantes, José. (1980). *La Noche de las Luciérnagas*. Bogotá. Editores Colombia Ltda.
- Cloward, Richard y Ohlin, Lloyd. (1960). *Delinquency and Opportunity: A theory of delinquent gangs*. Nueva York: Free Press.
- Codhes. (24 de Octubre de 2005). *Codhes informa*. Recuperado el 16 de Septiembre de 2015, de <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/1008.pdf?view=1>
- Cohen, Albert. (1955). *Delinquent Boys: The Culture of the Gang*. New York: Free Press of Glencoe.
- Colegio de Jueces de Paz de Risaralda. (2012). *Colectivo de abogados*. Recuperado el 18 de Marzo de 2015, de http://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/informe_situacion_ddhh_y_dih_en_risaralda_2012_al_2013_mosyddh.pdf
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2007). Informe #1. *Disidentes, rearmados y emergentes ¿bandas criminales o tercera generación paramilitar?* Bogotá, Comisión Nacional de Reparación y Rehabilitación.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación. (2010). *La reintegración: logros en medio de rearmes y dificultades no resueltas* II Informe de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación Área de DDR Bogotá, DC, agosto de

2010. file:///C:/Users/PERSONAL/Downloads/articulo028_239_1__1.pdf

Congreso de la República de Colombia. (2013). *Ley Estatutaria 1622*. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.

CONPES 3708 (2011). *Empréstito BID para apoyo a la gestión de calidad*. Bogotá: DNP.

CONPES 140. (2011). *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Bogotá: DNP.

CONPES 147. (2012). *Lineamientos para el Desarrollo de una Estrategia para la Prevención del Embarazo en la Adolescencia y la Promoción de Proyectos de Vida para los Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes en Edades entre los 6 y 19 Años*. Bogotá D.C.: DNP.

CONPES 173. (2014). *Lineamientos para la Generación de Oportunidades para los Jóvenes*. Bogotá: DNP.

CONPES 3622. (2009). *Importancia estratégica de proyectos de inversión*. Bogotá: DNP.

CONPES 3629. (2009). *Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes: Política de Atención al Adolescente en Conflicto con la Ley*. Bogotá: DNP.

CONPES 3673. (2010). *Política de prevención de reclutamiento y utilización de niños, niñas y adolescentes por parte de grupos armados al margen de la ley y de los grupos delictivos organizados*. Bogotá: DNP.

CONPES 2626. (1992). *Política Social para los Jóvenes y las Mujeres*. Bogotá: DNP.

Consejo de Bogotá. (2013). Proyecto de acuerdo 236 de 2013 "por el cual se promueve la formulación del plan distrital para la inclusión social de los jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y grupos de violencia juvenil". Consejo de Bogotá.

COSED. (2016). *Diagnóstico estadístico de delitos en Cartagena de Indias. 2008 – 2015*. Consultado el 7 de febrero de 2017. <https://www.cosed.org/portal/wp-content/uploads/2016/07/Diagnosticofinal.pdf>

Crouzet, Élisabeth. (1996). Una flor del mal: los jóvenes en la Italia medieval (siglos XIII al XV) . En G. L. Schmitt, *En Historia de los jóvenes Tomo I, de la antigüedad a la edad moderna*. Madrid: Ediciones Taurus.

Dane. (16 de Julio de 2015). Dane. Obtenido de Dane <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/necesidades-basicas-insatisfechas-nbi>

Dane. (16 de Julio de 2015). Dane. Obtenido de Dane: <http://www.dane.gov.co/index.php/esp/estadisticas-sociales/pobreza/160-uncategorised/6020-pobreza-moneteria-y-multidimensional-2014>

Dane. (2016). *Proyecciones de población*. Consultado el 15 de septiembre de 2016 <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/proyecciones-de-poblacion>

Defensoría del Pueblo. (4 de Octubre de 2014). Recuperado el 17 de Septiembre de 2015, de <http://www.defensoria.gov>.

co/es/nube/regiones/1105/Defensor-de-Risaralda-present%C3%B3-Informe-de-Riesgo-riesgo-infancia-Corporaci%C3%B3n-Nuevo-Arco-Iris-Ley-975-de-2005-Eventos-y-actos-p%C3%BAblicos-Sistema-de-Alertas-Tempranas-(SAT)-Risaralda.htm

Defensoría del Pueblo. (Febrero de 2014). «Slideshare.» Informe de Riesgo N° 002. 4 de Febrero de 2014. <http://es.slideshare.net/MichelMaya/informe-de-alerta-temprana-n-002-14-defensora-del-pubecalivalle-del-cauca> (último acceso: Marzo de 2015).

Departamento Nacional de Planeación. (10 de 09 de 2016). *Departamento Nacional de Planeación*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <http://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2006). *PND 2006-2010 "Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos"*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *PND 2010-2014 "Prosperidad Para Todos: Más empleo, Menos Pobreza y Más Seguridad"*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Planeación para el desarrollo integral en la entidades territoriales: el plan de desarrollo 2012-2015*. Bogotá: Guías para la Gestión Pública Territorial No. 4 DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *PND 2014-2018 "Todos por un nuevo país: paz, equidad, educación"*. Bogotá: DNP.

Diario El Heraldó. (2 de Junio de 2014). *El Heraldó.com*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2015, de <http://www.>

elheraldo.co/judicial/los-40-negritos-cuando-los-criminales-se-presentan-como-protectores-154503

Diario El Heraldo. (31 de Mayo de 2014). *El Heraldo.co*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2015, de <http://www.elheraldo.co/judicial/en-el-ferry-marchan-favor-de-los-40-negritos-154310>

Diario El País. (10 de Junio de 1990). Las pandillas juveniles azotan a Cali. pág. B6.

Diario El Tiempo. (29 de Febrero de 2008). En Bogotá hay 1.319 pandillas con 19.700 miembros. *Diario El Tiempo*. Recuperado el 18 de Julio de 2015, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3980596>

Diario El Tiempo. (13 de enero de 2014). Aumenta el número de menores que delinquen. Recuperado el 26 de Febrero de 2017, de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13355398>

Duesenberry, James. (1949) *Income, saving, and the theory of consumer behavior*. Cambridge. MA. Harvard University Press

Duncan, Gustavo. (2015). *Exclusión, insurrección y crimen En: Colombia Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia*. Universidad EAFIT y Universidad De los Andes Ediciones Desde Abajo.,

El Heraldo. (2014) En Cartagena, 1.600 menores pertenecen a 82 pandillas. 2014. Recuperado el 25 de enero de 2015. <http://www.elheraldo.co/bolivar/en-cartagena-1600-menores-pertenecen-82-pandillas-153312>

Elias, Norbert. (1998). *La civilización de los padres y otros ensayos*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

- Elias, Norbert. (1999) *Sociología fundamental*. Gedisa Editorial. Barcelona.
- Footnote Whyte, W. (1930). *Street corner society*. Chicago: Universidad of Chicago.
- Forero Reyes, A. V. (2009). *Aciertos y desaciertos de la política de juventud y la participación juvenil en Bogotá, 1991-2008*. Tesis de Grado. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Fundación Ideas Para la Paz. (19 de Mayo de 2006). *Siguiendo el conflicto: hechos y análisis de la semana Número 43*. Recuperado el 22 de Marzo de 2015, de Ideas para la Paz: http://archive.ideaspaz.org/images/boletin_conflicto43.pdf
- Fundación Ideas para la Paz. (Enero de 2013). *Crimen organizado, intensidad y focalización de la violencia homicida en Bogotá. Una mirada de largo plazo*. Recuperado el 27 de Noviembre de 2015, de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/6>
- Gambetta, Diego. (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Garay, Luis Jorge y Salcedo-Albarán, Eduardo. (2014). *Narcotráfico, Corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones de Colombia, Guatemala y México*. Penguin Random House Grupo Editorial México. México)
- García, Luis Ernesto. (2012). *Surgimiento de nuevas formas de violencias urbanas en Pereira*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales Maestría en Estudios Políticos.

Giddens, Anthony. (2000) *Sociología*. Madrid. Alianza Editorial S.A

Gobernación del Atlántico, Secretaría del Interior. (2013). *Gobernación del Atlántico*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2015, de http://www.atlantico.gov.co/images/stories/ciad/investigaciones/pandillas_juveniles_factor_de_riesgo_en_la_seguridad_ciudadana.pdf

Gobernación del Atlántico. (21 de Febrero de 2013). *Zona Cero*. Recuperado el 20 de Septiembre de 2015, de [soledad-atlantico.gov.co: http://www.soledad-atlantico.gov.co/apc-aa/view.php3?vid=1090&cmd%5B1090%5D=x-1090-1852683](http://www.soledad-atlantico.gov.co/apc-aa/view.php3?vid=1090&cmd%5B1090%5D=x-1090-1852683)

Gomá, Ricard y Brugué, Joaquim. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

González, Estafanía y Moreno, Paula. (2011). *Informe No. 3 Juventud urbana en Cartagena: De los riesgos a las oportunidades*. Manos invisibles.

González, Jesus Dario y Sánchez, Alfayma. (2006). *Ciudad, conflicto y generaciones. Una aproximación a la génesis de la juventud en Cali*. Cali: Fundación Ciudad Abierta.

Gonzalias, Kimberly Paola. (2015). *La mirada de los medios de comunicación y del estigma social: Las pandillas juveniles de Puerto Tejada, Cauca*. Cali: Universidad Autónoma de Occidente.

Guerrero, Javier. (1992) *La guerra de las esmeraldas: desestructuración estatal, economía ilegal y conflicto armado EN Cultura Política, movimientos sociales y violencia en la historia de*

Colombia. Amado A. Guerrero Rincón (compilador). Bucaramanga. Universidad Industrial de Santander.

Gutiérrez, Francisco y Barón, Mauricio. (enero – junio 2008). Órdenes subsidiarios. Coca, esmeraldas: la guerra y la paz. Colombia Internacional 67. Pp. 102 – 129. Bogotá.

Guzmán, Álvaro y Rodríguez, Alba Nubia. (22 de Abril de 2014). *Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del Norte del Cauca (1990-2010)*. *Sociedad y Economía* No. 26, 2014 (26), 155-184. Recuperado el 22 de Septiembre de 2015, de <http://sociedadyeconomia.univalle.edu.co/index.php/sye/article/view/2877>

Informe del grupo de memoria histórica de la comisión nacional de reparación y reconciliación. (2011). *La huella invisible de la guerra. Desplazamiento forzado en la comuna 13*. Bogotá: Ediciones Semana.

Jones, Trevor y Newburn, Tim. (2002). *The Transformation of Policing? Understanding Current Trends in Policing Systems*, *British Journal of Criminology*, 42(1): 129–146

Kraft, Michael y Furlong, Scott (2004), *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*. Washington DC: CQC Press.

La Silla Vacía. (2016). Los neoparamilitares sí existen... hasta en Cartagena. Recuperado el 20 de julio de 2016. <http://la-sillavacia.com/historia/los-neoparamilitares-s%C3%AD-existen%E2%80%A6-hasta-en-cartagena-55304>

Lahire, Bernard. (2004). *El hombre plural*. Ediciones Bellaterra. Barcelona.

Las2orillas (2013). Las Convivir que se volvieron organizaciones paramilitares. Diciembre de 2013. <http://www.las2orillas.co/las-convivir-se-volvieron-organizaciones-paramilitares/>

Las2orillas. (2014). Crisis de seguridad en el departamento de Bolívar. <http://www.las2orillas.co/crisis-de-seguridad-en-el-departamento-de-bolivar/>

Mann, Michael. (2009). *El lado oscuro de la democracia. Un estudio sobre la limpieza étnica*. Publicaciones de la Universitat de Valencia. Valencia.

Margulis, Mario. (2000). *La juventud es más que una palabra*. Buenos Aires: Biblos.

Martin, Gerard. (2014). *Medellín. Tragedia y resurrección. Mafias, ciudad y estado, 1975-2013*. Medellín: La Carreta Histórica.

Matza, David. (2014). *Delincuencia y deriva. Cómo y por qué algunos jóvenes llegan a quebrantar la Ley*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Mayor Mora, Alberto. (1984). *Ética trabajo y productividad en Antioquia*. Bogotá. Ediciones Tercer Mundo.

Mead, Margaret. (1970). *Cultura y compromiso*. Buenos Aires: Granica Editores.

Medina, Carlos. (2008). *FARC-EP y ELN. Una historia política comparada (1958-2006)*. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Humanas Departamento de Historia. Bogotá.

Medina, G. y Arias, Edgar. (1995). *La juventud en Medellín: entre la espada y la pared EN La ciudad de los jóvenes*. Medellín.: Instituto Popular de Capacitación. IPC.

- Meny, Ives y Thoenig, Jean-Claude. (2002). *El marco conceptual*. En U. O. Catalunya, *Planificación y evaluación de políticas de información* (págs. 206-224). Barcelona: Eureka Media.
- Merton, Robert. K. (2002). *Teoría y Estructura Sociales*. Fondo de Cultura Económica. México, 2002.
- MOE y Corporación Nuevo Arco Iris. (2010). *Monografía Política Electoral departamento de Risaralda 1997 a 2007*. Consultado el 12 de septiembre de 2016
- MOE y Corporación Nuevo Arco Iris. (2010) *Monografía Político Electoral Departamento de Bolívar 1997 A 2007*. http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/bolivar.pdf
- Narváez, Ginneth Esmeralda. (2012). *La Guerra Revolucionaria del M-19 (1974-1989)* Universidad Nacional de Colombia Facultad de Ciencias Humanas, Departamento de Historia Bogotá.
- Nicholl, Charles. (1992). *La ruta de la coca*. Editorial Printer Latinoamericana. Bogotá.
- NIJ (2001) Reducing Gang Violence. The Boston Gun Project's Operation Ceasefire. Research Report. National Institute of Justice. US Department of Justice.
- Noche y Niebla. (2013). *Noche y Niebla No. 47*. Bogotá D.C.: Códice LTDA.
- Observatorio de Realidades Sociales de la Arquidiócesis de Cali. (2015). *Informe sobre pandillas en Cali*.
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2006). *Dinámica reciente de la violencia en Cali*. Bogota.

- Observatorio local de Engativá. (8 de Octubre de 2015). *Observatorio local de Engativá*. Recuperado el 8 de Octubre de 2015, de <http://www.observatoriolocaldeengativa.info/index.php/como-estan-la-seguridad-y-la-convivencia-en-la-localidad>
- Organización de los Estados Americanos. (2007). *Definición y categorización de pandillas*. Washington : Organización de los Estados Americanos.
- Organización Iberoamericana de Juventud. (2013). *Agenda de desarrollo e inversión social en juventud: una estrategia post 2015 para Iberoamérica*. Madrid: Organización Iberoamericana de Juventud.
- Palacios, Marco. (2003). *Entre la Legitimidad y la Violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá: Editorial Norma.
- Parra, Rodrigo. (1998). *El tiempo mestizo. Escuela y modernidad en Colombia. En Viviendo a toda Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades*. Santa fe de Bogotá: Fundación Universidad Centra-Siglo de Hombres Editores.
- Pécaut, Daniel. (2001). *Orden y violencia en Colombia*. Bogotá: Norma.
- Peñaranda, Leandro. (2010). *De 'marihuaneros' a 'mafiosos': transformaciones en los discursos de la prensa colombiana de los años sesenta y setenta sobre el 'problema droga'*. EN Signo y Pensamiento 57. Documentos de Investigación pp 314-329 · volumen XXIX · julio - diciembre 2010. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Perea, C. M. (2007). *Definición y categorización de pandillas. Anexo II. Informe Colombia*. Secretaria General de la Orga-

nización de los Estados Americanos, Washington DC. Recuperado el 22 de Enero de 2016, de <https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/Anexoll.Colombia.pdf>

Pérez, Bernardo. (2007). *El paramilitarismo en Cundinamarca y Bogotá*. En M. Romero, *Parapolítica. La ruta de expansión paramilitar* (págs. 59 - 108). Bogotá: Nuevo Arcoiris.

Personería Municipal. (2014). *Diagnóstico actual sobre la situación de inseguridad en Santiago de Cali*. Cali.

Pinzón, Nelsón. (2007). *Los jóvenes de "la loma": Altos de Cazucá y el paramilitarismo en la periferia de Bogotá*. EN Revista Maguare No. 21, páginas 271-295. Universidad Nacional de Colombia Bogotá.

Policía Metropolitana de Cali. (2014). *Tratamiento Integral de Pandillas*. Cali.

Policía Nacional de Colombia. (20 de enero de 2008). *Policía Nacional de Colombia*. Obtenido de Policía Nacional de Colombia: <http://portal.policia.gov.co/es-co/Paginas/default.aspx>

Policía Nacional de Colombia. (2006). Recuperado el 20 de Marzo de 2015, de http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol48/04.pdf

Presidencia de la República de Colombia . (2004). *Política Nacional de Juventud. Bases para el Plan Decenal de Juventud 2005 - 2015*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia.

Presidencia de la República, (2000). *Panorama actual del Viejo Caldas*. Colombia: Programa Presidencial de Derechos Hu-

manos. Consultado 12 de septiembre de 2016. http://moe.org.co/home/doc/moe_mre/CD/PDF/risaralda.pdf

Presidencia de la República de Colombia. (2000). *Decreto 822*. Bogotá D.C.: Presidencia de la República de Colombia .

Presidencia de la República de Colombia. (1968). *Decreto 2743*. Bogotá, D.E.: Presidencia de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (1989). *Decreto 2737*. Santa Fe de Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

Presidencia de la República de Colombia. (1994). *Decreto 1953*. Santafé de Bogotá: Presidencia de la República de Colombia.

Radio RCN. (27 de Noviembre de 2012). *rcnradio*. Recuperado el 27 de Enero de 2015, de <http://www.rcnradio.com/noticias/19-pandillas-juveniles-operan-en-pereira-denunciaron-jueces-de-paz-de-risaralda-35205>

Ramos, Leandro. (2004). *Características, dinámicas y condiciones de emergencia de las pandillas en Bogotá*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá ; Instituto Distrital Protección Niñez y Juventud.

Real Academia Española (2015). *Diccionario de la lengua española*. Madrid

Revelaciones del bajo mundo. (27 de Junio de 2014). *El listado de los combos que azotan a Medellín*. Recuperado el 14 de Julio de 2015, de <http://www.ecbloguer.com/revelaciones-delbajomundo/?s=combos>

- Revista Semana. (17 de enero de 2007). *Semana*. Recuperado el 12 de Marzo de 2015, de *Semana*: <http://www.semana.com/on-line/articulo/el-narco-mato-35-miembros-familia/82998-3>
- Revista Semana. (2013). *La otra paz que vive en Medellín*. Bogotá: *Semana*. Recuperado el 18 de Julio de 2105, de <http://www.semana.com/nacion/articulo/pacto-de-paz-en-medellin/366521-3>
- Revista Semana. (2006). *Cartagena, tan asediada como hace 400 años*. Bogotá: *Semana*. Recuperado el 10 de Julio de 2106, de <http://www.semana.com/on-line/articulo/cartagena-tan-asediada-como-hace-400-anos/82167-3>
- Revista Semana (2011). *Colombia bandas desbandadas*. Diciembre de 2011. <http://www.semana.com/nacion/articulo/delinuencia-colombia-bandas-desbandadas/268712-3>
- Revista Semana. (2007) Recuperado el 15 de junio de 2016, de *Semana*: <http://www.semana.com/on-line/articulo/el-narco-mato-35-miembros-familia/82998-317>. de enero de 2007.
- Rodríguez, Ernesto. (2008). Políticas públicas de juventud en América Latina: experiencias adquiridas y desafíos a encarar. *Revista de Pensamiento Iberoamericano No. 3 Inclusión y Ciudadanía: Perspectivas de la Juventud Iberoamérica*, 273-291.
- Rojas, Carlos. (1994) *La Violencia llamada Limpieza Social*, Bogotá, CINEP
- Ronderos, María Teresa. (2014). *Guerras recicladas. Una historia periodística del poaramilitarismo en Colombia*. Bogotá. Aguilar. Penguin Random House Group Editorial.

- Roth, André. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Ruíz, Jaime. (2010). *Medellín: Fronteras de discriminación y espacios de guerra*. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Centro de Estudios de opinión. Medellín. Consultado el 7 de febrero de 2017. <https://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/viewFile/6496/5965>
- Salazar, Boris. (2014). *Notas preliminares Ciudad, ilegalidad y crimen organizado en Cali*. Cali.S. E.
- Salazar, Carlos. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sánchez, Fabio. (2007). *Las cuentas de la violencia. Ensayos económicos sobre el crimen y el conflicto*. Bogotá. Editorial Norma
- Sarria, Carlos Alberto. (2002) *La violencia de limpieza social, una aproximación al fenómeno y su relación con los conflictos sociales en Colombia*. Revista Prospectiva Nos. 6-7. Universidad del Valle. Cali
- Secretaría de Educación del Distrito. (2014). "SED identifica pandillas y sitios de microtráfico alrededor de colegios oficiales". En: página web Secretaria de Educación del Distrito. Consultado el 7 de diciembre de 2014 en: <http://www.educacionbogota.edu.co/es/sitios-de-interes/secretaria-de-educacion-identifica-pandillas-y-sitios-de-microtrafico-alrededor-de-colegios-oficiales>
- Secretaría Distrital de Cultura Recreación y Deportes. (2014). *Encuesta Bienal de Culturas 2013*. Bogotá. Recuperado el 30 de Noviembre de 2015

- Serrano, José Fernando. (1998). Somos el extremo de las cosas o pistas para comprender culturas juveniles hoy. En H. Cubides, L. M. Cristina, & C. Valderrama (Edits.), *Viviendo a toda Jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades* (págs. 241-260). Santa fe de Bogotá: Fundación Universidad Central. Siglo de Hombres Editores.
- Serrano, Rosso José. (1999) *Jaque Mate*. Bogotá. Editorial Norma.
- Shaw, Clifford y McKay, Henry. (1942). *Juvenile Delinquency in Urban Areas*. Chicago: University of Chicago Press.
- SJJIN-MEBOG. (2015). *Incidencia del fenómeno de las "Pandillas" en Bogotá*. Bogotá.
- Spitaleta Hoyos, Reinaldo. (2011). *Modelo empresarial antioqueño (1888-1950): el monstruo que se tragó a los obreros*. Revista Huellas de ciudad (13) Págs. 8-28. Centro de Historia de Bello.
- Sutherland, Edwin. (1947). *Principles of Criminology*. Filadelfia: J.B. Lippincott.
- Tarrow, Sidney. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial. Madrid, 1997.
- Thrasher, Frederic Milton. (1927). *La pandilla. Un estudio de 1313 pandillas en Chicago*. Universidad de Chicago.
- Tilly, Charles. (1978). *From mobilization to revolution*. McGraw-Hill. New York, 1978.
- UNODC (2013) Estudio mundial sobre el homicidio. Consultado el 15 de noviembre de 2016. <https://www.unodc.org/>

documents/gsh/pdfs/GLOBAL_HOMICIDE_Report_ExSum_spanish.pdf,

Valenzuela, José Manuel. (2009). *El futuro ya fue. Socioantropología de los jóvenes en la modernidad*. México: Colegio de la Frontera Norte.

Vanegas, Gildardo. (1998). *Cali tras el rostro oculto de las violencias*. Cali: Universidad del Valle. Instituto Cisalva.

Vargas, Alejo. (1999). *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.

Velásquez, Fabio. (2011). *La institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación. Política & Sociedade*. Universidad Federal de Santa Catarina. Consultado el 5 de febrero de 2017. <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2011v10n18p155>

Velásquez, Fabio y González, Esperanza. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona y Foro Nacional por Colombia.

Velásquez, Raul. (2009) *Hacia una nueva definición del concepto "política pública"* Revista Desafíos, Bogotá (Colombia), (20): 149-187, semestre I de 2009. Consultado el 7 de febrero de 2017. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>

Veloza, Gustavo. (1988) *La guerra de los carteles de la cocaína*. Bogotá. G. S. Editores.

Venturo, Sandro. (2001). *Contrajuventud*. Lima: IEP Ediciones.

- Verdadabierta (2016). *Estadísticas homicidios*. Recuperado el 12 de Julio de 2015, de <http://www.verdadabierta.com/cifras/5295-estadisticas-homicidios>
- Verdadabierta. (10 de enero de 2013). Verdadabierta. Recuperado el 30 de Enero de 2015, de <http://www.verdadabierta.com/victimas-seccion/asesinatos-colectivos/4336-la-limpieza-social-de-los-paras-en-puerto-tejada>
- Verdadabierta. (10 de Febrero de 2011). Recuperado el 12 de Julio de 2015, de <http://www.verdadabierta.com/la-historia/2983-paramilitares-contaron-como-llegaron-las-auc-al-valle-y-cauca>
- Verdadabierta. (12 Mayo 2011) Verdadabierta. Recuperado el 30 de Enero de 2015, de <http://www.verdadabierta.com/la-historia/3240-la-llegada-de-los-paras-a-puerto-tejada> la llegada de los paras a Puerto Tejada
- Verdadabierta. (17 de Octubre de 2011). Verdadabierta. Recuperado el 30 de Enero de 2015, de <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/83-Juicios/3601-el-paso-macabro-del-bloque-norte-por-el-atlantico>
- VerdadAbierta. (2008). El narcotráfico. Consultado el 12 de septiembre de 2016 en <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/243-farc/139-el-narcotrafico>
- Verdadabierta. (Octubre de 2011). *El paso macabro de las AUC por Atlántico*. <http://www.verdadabierta.com/component/content/article/83-Juicios/3601-el-paso-macabro-del-bloque-norte-por-el-atlantico>
- Viceministerio de la Juventud. (2000). *Los Jóvenes Constituyen un Nuevo País*. Bogotá D.C: Ministerio de Educación.

Vicepresidencia de la República. (2006). *Dinámica reciente de la violencia en Barranquilla*. http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/barranquilla.pdf: Observatorio de Derechos Humanos. Obtenido de http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Publicaciones/documents/2010/Estu_Regionales/barranquilla.pdf

Williams, Katherine. (2012). *Textbook on criminology*. London: Oxford University Press.

Zorro, Carlos. (2004). *Pandillas en Bogotá: por qué los jóvenes deciden integrarse a ellas*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá - Instituto Distrital Protección Niñez y Juventud.

Unión Europea *www.ec.europa.eu

Formada por 27 Estados miembros que han decidido unir de forma progresiva sus conocimientos prácticos, sus recursos y sus destinos. A lo largo de un período de ampliación de 50 años, juntos han constituido una zona de estabilidad, democracia y desarrollo sostenible, además de preservar la diversidad cultural, la tolerancia y las libertades individuales.

La Unión Europea es uno de los financiadores del proyecto_ “Apoyo Institucional al Sistema Penal Colombiano – FORSISPEN”.

*GIZ/IS *www.giz.de/colombia

Asiste al Gobierno de la República Federal de Alemania para alcanzar sus objetivos en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

GIZ International Services es un área de negocios independiente de la GIZ que trabaja para comitentes internacionales.

La Asistencia Técnica Internacional del Proyecto Apoyo Institucional al Sistema Penal Colombiano - FORSISPEN- fue implementada por el Consorcio GIZ-IS y la Universidad Externado de Colombia.

