



La ciudad de Cali en Colombia: ejemplo de un abordaje focalizado



KROC SCHOOL
Institute for Peace and Justice

peace
IN OUR CITIES

“La violencia no se distribuye aleatoriamente en las ciudades. Los hechos violentos se concentran en algunos lugares, son cometidos por una minoría de individuos (principalmente hombres jóvenes) y están asociados a comportamientos específicos, como posesión de armas, rivalidad entre grupos y consumo de alcohol. Los esfuerzos del gobierno para reducir la violencia deben comenzar con un diagnóstico detallado de sus principales características, en particular su distribución temporal y geográfica, para desarrollar soluciones específicas y evitar estigmatizar a comunidades enteras”.¹

Equipo de investigación

Juan Camilo Cock Misas, Flavia Carbonari y Alfredo Malaret

Introducción y descripción general de la intervención

En Cali, Colombia, el programa *Abriendo Caminos* tiene como objetivo reducir el número de homicidios, lesiones y otros daños en barrios con elevados niveles de violencia interpersonal y grupal. El programa se inició entre 2018 y 2020 como una adaptación del modelo “Cure Violence”² con la implementación de un programa piloto en dos barrios con asentamientos informales. A partir de los resultados positivos identificados a través de una evaluación de impacto, el programa se ha ampliado a 40 zonas de la ciudad y municipios vecinos. El programa *Abriendo Caminos* es implementado por la *Fundación Alvaralice* y es un componente importante de *Compromiso Valle*, una iniciativa de colaboración regional entre el sector privado, la sociedad civil y entidades públicas con el objetivo de reducir las brechas de desigualdad y brindar oportunidades a jóvenes con elevados niveles de exclusión. Se han incorporado elementos del modelo *Abriendo Caminos* en las estrategias de seguridad de Cali y la ciudad de Palmira, y el proyecto se ha asociado con los gobiernos locales para promover un modelo vanguardista de asociaciones público-privadas para fomentar la seguridad. El programa capacita a mediadores comunitarios para identificar, mediar y lograr acuerdos en conflictos locales evitando que se generen ciclos de violencia. El programa también capacita a trabajadores sociales para apoyar a jóvenes con mayor riesgo de involucrarse en actos de violencia o mostrar comportamientos violentos, ayudándoles a acceder a servicios municipales disponibles y llevando a cabo actividades comunitarias y campañas de comunicación para cambiar las actitudes hacia los comportamientos violentos.

1 Hernán Flom, *Principios rectores y acciones inspiradoras: poniendo en práctica la resolución para reducir la violencia urbana* (Peace in Our Cities, octubre de 2022), <https://stanleycenter.org/wp-content/uploads/2022/11/Guiding-Principles-Inspiring-Actions-PIOC.pdf>

2 Fundada en 1995 en Chicago, el programa Cure Violence sigue una metodología de salud pública para la prevención de la violencia que tiene como objetivo (a) detectar e interrumpir situaciones potencialmente violentas, (b) identificar y cambiar la manera de pensar y el comportamiento de las personas con mayor riesgo de involucrarse en actos violentos, y (c) transformar las normas del grupo que apoyan y perpetúan el uso de la violencia. Para obtener más información, consulte <https://cvg.org/>

Antecedentes y diseño

Cali ha tenido elevadas tasas de homicidios (rondando los 40 por 100.000 habitantes en años recientes) y otros tipos de violencia durante décadas. Sin embargo, la violencia no se distribuye aleatoriamente en la ciudad. Al igual que en otros lugares, los actos violentos se concentran en algunos lugares, son cometidos por una minoría de individuos (principalmente hombres jóvenes) y están asociados a comportamientos específicos, como posesión de armas, rivalidad entre grupos y consumo de alcohol.³ Al conocer estos hechos, los esfuerzos para reducir la violencia debían comenzar con un diagnóstico detallado de sus principales características, en particular su distribución temporal y geográfica, para desarrollar soluciones focalizadas y evitar estigmatizar a comunidades enteras.

Abordaje focalizado: el qué

El abordaje focalizado del programa *Abriendo Caminos* para la prevención de la violencia reconoce que la violencia es un fenómeno concentrado y la considera un comportamiento aprendido que se puede prevenir. En consecuencia, el esfuerzo de prevención del programa *Abriendo Caminos* se inspira en herramientas de salud pública diseñadas para combatir epidemias, ya que la violencia y las epidemias siguen patrones similares, al implementar una estrategia en tres frentes: (a) interrupción de la transmisión de la violencia, (b) identificación y transformación de comportamientos de riesgo de los transmisores con mayor riesgo, y (c) cambio de las normas sociales.

El propósito del programa *Abriendo Caminos* es contribuir a la reducción de la violencia y el crimen a través de una intervención que se centra, por un lado, a nivel individual, cambiando el comportamiento violento de los individuos y, por otro lado, a nivel comunitario, tratando de transformar las normas sociales más amplias que perpetúan la violencia. A nivel individual, el programa tiene como objetivo desarrollar habilidades sociales, especialmente entre los jóvenes en riesgo, para que puedan tramitar conflictos, cambiar su percepción de la violencia, reducir el consumo de sustancias psicoactivas y mejorar sus logros en educación, ocupación e ingresos. A nivel comunitario, el programa tiene como objetivo fomentar la seguridad y fortalecer la cohesión social al cambiar las normas sociales más amplias.

Diseño de la intervención: el cómo

El programa contrata y capacita a líderes comunitarios locales para que sean mediadores comunitarios (es decir, interruptores de violencia era el nombre utilizado por el programa original, Cure Violence). Estas personas son percibidas como actores con credibilidad y legitimidad (credible messengers) dentro de sus respectivas comunidades, incluso por los participantes activos en pandillas. Junto con un equipo de supervisores que gestionan las relaciones interinstitucionales y el personal de apoyo, los mediadores comunitarios y los interruptores de violencia tienen las siguientes responsabilidades:

- **Identificar y mediar conflictos potencialmente violentos:** identificar las

3 David Weisburd, “La ley de concentración del delito y la criminología del lugar”, *Criminología* 53, n.º 2 (2015): 133–57.

tensiones locales y los conflictos latentes antes de que se intensifiquen y mediar en ellos para buscar soluciones pacíficas entre las personas directamente involucradas y con sus familias y conocidos.

- **Reducir conductas de alto riesgo y brindar acceso a oportunidades:** dirigirse a las personas con mayor riesgo y motivarlas con incentivos para que aprovechen las oportunidades educativas, de formación laboral, culturales, deportivas y de salud (por ejemplo, la reducción del consumo de sustancias psicoactivas). Para ganarse la confianza de estas personas, los mediadores comunitarios y los interruptores de violencia se reúnen con estas personas al menos una vez por semana y trabajan para garantizar vías legales y económicas para la generación de ingresos. El programa ofrece (a) apoyo a los participantes que desean cambiar sus hábitos de vida a través de un plan de inclusión social, (b) un conjunto de acciones y apoyo para lograrlo y (c) objetivos a corto y mediano plazo acordados por los participantes con los mediadores. El programa cuenta con un pequeño fondo para apoyar a los participantes en la adopción de medidas para cumplir con su plan de inclusión social (por ejemplo, pagar la matrícula de un curso o comprar artículos que permitan a los participantes crear un pequeño emprendimiento o acceder a un empleo).
- **Transformar normas sociales:** trabajar para cambiar la mentalidad y las normas sociales que validan la violencia como un comportamiento normal o aceptable con las personas afectadas y a nivel comunitario. Esta iniciativa involucra a las familias, vecinos y conocidos de las personas afectadas. Los reúne para hacer actividades de convivencia pacífica, incluidas actividades mensuales para intervenir en algunos espacios públicos y reflexiones colectivas sobre los impactos de la violencia. En las últimas fases, el proyecto se ha esforzado por mejorar la confianza de los vecinos en el sistema de justicia local mediante la organización de ferias de servicios, la remisión de casos y el apoyo a las personas con necesidades no cubiertas para que puedan acceder a los servicios locales, así como el seguimiento de los resultados y la experiencia de quienes utilizan los servicios.

Experiencia en la implementación: quiénes

En la fase inicial, el programa *Abriendo Caminos* fue implementado por la fundación privada **Fundación Alvaralice** en asociación con la **Subsecretaría de Territorios de Inclusión y Oportunidades (TIO)**, que forma parte de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Participación Ciudadana de la Alcaldía de Santiago de Cali. Tras el estallido social que sacudió a la ciudad de Cali durante el paro nacional entre mayo y junio de 2021, el programa *Abriendo Caminos* amplió su alcance, pasando de los dos lugares de intervención iniciales a cuarenta zonas de Cali y a la implementación en las ciudades vecinas de Palmira y Buenaventura. A nivel operativo, el programa es implementado por, e incluye a, los siguientes beneficiarios directos:

1. **Los supervisores** (en la actualidad coordinadores sicosociales) coordinan los equipos en el área y se encargan de crear alianzas en los territorios con otro tipo

de actores. Cada barrio cuenta con un supervisor, quien ha sido seleccionado por la Fundación Alvaralice y el subsecretario de TIO según su perfil de liderazgo para el trabajo comunitario. El conocimiento que tiene el supervisor de los territorios ayuda a completar los equipos, incorporando “interruptores”.

2. **Los mediadores comunitarios e interruptores de violencia**, también llamados “mediadores de la convivencia”, son contratados según sus conocimientos y credibilidad sobre el territorio. Algunos de ellos han tenido antecedentes penales, lo que les ha proporcionado un conocimiento directo de la dinámica que ahora intentan cambiar. Reciben capacitación continua para llevar a cabo la labor de mediación.
3. **Los trabajadores sociales** (uno por cada barrio) se encargan de acompañar la gestión de los planes de inclusión social desarrollados para los participantes del programa. En algunas fases del proyecto, esta función ha sido independiente dentro de los equipos del proyecto. Sin embargo, en implementaciones recientes, los mediadores comunitarios han combinado las dos funciones de mediación de conflictos y apoyo a los participantes en sus planes de inclusión social (es decir, acompañamiento permanente).
4. **Los participantes** son mujeres y hombres de entre 14 y 30 años. Los jóvenes que ingresan al proyecto como participantes son personas que están envueltos en la dinámica de la violencia comunitaria o corren el riesgo de verse involucrados en ella. Se les acompaña en la gestión de un plan de inclusión social que les permite superar su situación de vulnerabilidad y transformar sus vidas. Entre sus beneficiarios indirectos se encuentra la comunidad: personas de todas las edades que se benefician de los servicios de mediación y participan en actividades de educación comunitaria destinadas a cambiar las normas sociales que validan la violencia.

Impacto inicial y resultados

En 2020, la Universidad ICESI llevó a cabo una evaluación de impacto utilizando métodos mixtos. La evaluación, basada en la intervención piloto del programa de 2018, se implementó en los barrios de Charco Azul y Comuneros I, y arrojó resultados significativos.⁴ Los evaluadores hicieron varios tipos de análisis con el objetivo de: (a) evaluar la eficacia del programa *Abriendo Caminos* en la interrupción de los ciclos de violencia; (b) determinar si hubo una reducción en las tasas de violencia en los territorios seleccionados que pudiera atribuirse al programa; (c) identificar cambios en las actitudes de la población y los beneficiarios del programa; (d) calcular el retorno social de la inversión de la implementación del proyecto; y (e) analizar y monitorear la información registrada en la plataforma CiviCore, que es una herramienta que forma parte de la metodología de Cure Violence.

Los resultados mostraron que la implementación del programa logró interrumpir los ciclos de venganza en ambos territorios, lo que permite romper los ciclos de violencia física

4 Moreno León, Carlos Enrique, María Isabel Irurita Muñoz y Juan Carlos Gómez Benavides, *Informe Final de la Evaluación de Impacto del Programa Abriendo Caminos de la Fundación Alvaralice* (Cali, Colombia: Universidad ICESI, 2020).

(letal y no letal). En el caso de Charco Azul, otros barrios del mismo distrito tenían un 43 % más de probabilidades de que se produjera un homicidio en los siete días posteriores a otro homicidio. En el caso de Comuneros I, la probabilidad de que se produjera un homicidio posterior era un 17 % mayor en otros barrios del distrito que en la zona de intervención. Los efectos fueron significativos cuando se utilizaron como control barrios con niveles similares de violencia y promedios para toda la zona este de la ciudad, donde se encuentran ambas zonas. La evaluación también encontró evidencia estadística de una menor probabilidad de venganza después de agresiones no letales.

En cuanto a la cifra general de homicidios, se observó una clara reducción en Charco Azul, con un 74 % menos de crímenes de este tipo registrados en comparación con antes de que iniciara el programa y teniendo en cuenta las zonas de control donde no se implementó el programa. Por otro lado, el barrio Comuneros tuvo resultados mixtos, con más homicidios desde que inició el programa, pero una reducción del número de lesiones personales y amenazas.

En cuanto a las actitudes, el programa ayudó a mejorar la percepción de seguridad y confianza en los líderes y autoridades locales, en gran parte gracias al apoyo del gobierno de la ciudad al programa. Sin embargo, el programa no logró transformar la idea de que, en algunas circunstancias, el uso de la violencia está justificado, especialmente cuando se trata del honor y el respeto. Las entrevistas con los participantes revelaron que el programa ayudó a los jóvenes a abandonar la vida delictiva, lo que rompe largas trayectorias de espirales de violencia. El programa les ofreció empleo, formación laboral y oportunidades académicas, así como la oportunidad de participar en actividades con la comunidad. Además, el programa mejoró sus habilidades para manejar la ira y las emociones, aumentó su autonomía y autogestión, mejoró las relaciones familiares, redujo el abuso de sustancias y aumentó su uso de los espacios públicos compartidos. Por último, el retorno social del programa se estimó en 6,59 pesos colombianos por cada peso invertido.⁵

Los datos de la última implementación del programa en cuarenta zonas mostraron que, en 2021 y 2022, se mediaron más de 10.000 conflictos en el marco del proyecto, y casi siete de cada diez conflictos mediados tuvieron algún factor de riesgo, como incidentes violentos previos por parte de los involucrados o acceso a armas de fuego. Según los últimos datos, el 85 % de las mediaciones han logrado una resolución total o un acuerdo parcial que ha mitigado el conflicto. Más de 700 jóvenes avanzaron en sus planes de inclusión social (es decir, reducción de riesgos). Aproximadamente la mitad de estos jóvenes retomaron sus estudios o formación, y el 70 % de los que consumen sustancias afirman que han reducido su consumo mientras que el 23 % ha aceptado oportunidades de empleo. El programa contribuyó a que la ciudad de Cali lograra la tasa de homicidios más baja registrada en los últimos 35 años para 2022.⁶

5 León et al., *Informe Final de la Evaluación de Impacto*.

6 “2022 fue el año menos violento de la ciudad y también hubo disminución de otros delitos. Conozca el balance general”, Alcaldía de Santiago de Cali, última modificación el 1 de febrero de 2023, <https://www.cali.gov.co/segu-ridad/publicaciones/173714/2022-fue-el-ano-menos-violento-de-la-ciudad-y-tambien-hubo-disminucion-de-otros-del-itos-conozca-el-balance-general/>

Lecciones aprendidas y observaciones para la replicación

El éxito del programa, así como su evaluación positiva y resultados, llevaron a la nueva administración municipal a incorporarlo en su Política de Seguridad Pública y Convivencia Ciudadana que se lanzó recientemente,⁷ lo que enfatiza la importancia de las asociaciones entre el sector público, la sociedad civil y el sector privado en la promoción de la seguridad, y de invertir en evaluaciones. El gobierno local, recientemente elegido, ha iniciado un programa de prevención de la violencia que incluye mediadores comunitarios e interruptores de violencia en las zonas más violentas de la ciudad, basándose en los resultados del programa *Abriendo Caminos*.

El éxito del programa *Abriendo Caminos* también reforzó la importancia de implementar políticas basadas en evidencia que han demostrado ser efectivas, siendo leales a los modelos que han funcionado y, al mismo tiempo, adaptando esas políticas al contexto local. Por ejemplo, en sus primeros años, a la figura principal para la implementación de este programa se le denominaba “interruptor de violencia”, ya que ese era el nombre utilizado por el programa original, Cure Violence. En los últimos años, se decidió cambiar su nombre a mediadores comunitarios por varias razones: (a) en zonas con crimen organizado, el nombre de mediador comunitario genera menos preocupación entre los grupos que tienen el control criminal en la zona, y (b) interrumpir la violencia solo implica que no se lleva a cabo una acción violenta, pero no implica necesariamente que las partes resuelvan correctamente un conflicto local. La mediación va más allá de evitar la violencia, ya que intenta llegar a un acuerdo conveniente entre las partes para evitar potencialmente la violencia en el futuro e incorporar la idea de justicia.

A partir de este conocimiento adquirido, la última fase del programa *Abriendo Caminos* ha contado con el apoyo de un programa de justicia inclusiva financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), que promueve la mediación comunitaria como parte de un conjunto de herramientas para la resolución de conflictos.

Conclusiones

La implementación del programa *Abriendo Caminos* en la ciudad de Cali confirmó que focalizar las intervenciones en las zonas más necesitadas y en los grupos en riesgo es efectivo para reducir los crímenes violentos y romper los ciclos de violencia. A través de este abordaje focalizado, pero también multisectorial e integrado, el programa logró el objetivo de reducir los homicidios y orientar positivamente las trayectorias de los jóvenes. También demostró la importancia de trabajar con socios de diferentes sectores (por ejemplo, el gobierno, la sociedad civil, el sector privado y el mundo académico) y, lo más importante, interactuar con las comunidades para promover la apropiación y garantizar la sostenibilidad de las intervenciones.

⁷ “Por primera vez, Cali tendrá una Política Pública de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, Alcaldía de Santiago de Cali, última modificación el 6 de julio de 2024, <https://www.cali.gov.co/seguridad/publicaciones/181651/por-primera-vez-cali-tendra-una-politica-publica-de-seguridad-y--convivencia-ciudadana/>