



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

PROYECTO CAPSTONE INTERMAESTRÍAS

Fuentes de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) de departamentos y municipios priorizados por el Gobierno Nacional

Andrés Macías Tolosa

Director Académico | Universidad Externado de Colombia

Carlos Andres Gil, Juan Sebastian Lopez, Alex Jesus Novoa, Jackelyn Yate & Maria Alejandra Zúñiga

Equipo Consultor | Universidad Externado de Colombia



PROYECTO CAPSTONE INTERMAESTRÍAS

Fuentes de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) de departamentos y municipios priorizados por el Gobierno Nacional

Este trabajo incluye los siguientes tres productos:

Producto 1: Plan de trabajo y metodología de la consultoría

Producto 2: Financiación de las actividades, proyectos, iniciativas y estrategias incluidas en los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023

Producto 3: Análisis de la congruencia entre financiación y planeación de los PISCC de las entidades territoriales objeto de estudio para el periodo 2020-2023 y recomendaciones para fortalecer el proceso de financiación de la seguridad y la convivencia ciudadana a nivel territorial en Colombia



PRODUCTO 1

PLAN DE TRABAJO Y METODOLOGÍA DE LA CONSULTORÍA

“Fuentes de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) de departamentos y municipios priorizados por el Gobierno Nacional”

Andrés Macías Tolosa

Director Académico | Universidad Externado de Colombia

Carlos Andres Gil, Juan Sebastian Lopez, Alex Jesus Novoa, Jackelyn Yate & Maria Alejandra Zúñiga

Equipo Consultor | Universidad Externado de Colombia

TABLA DE CONTENIDO

<i>INTRODUCCIÓN</i>	2
1. <i>PLAN DE TRABAJO</i>	3
2. <i>METODOLOGÍA</i>	3
2.1. PRODUCTO 1. Plan de trabajo	4
2.2. PRODUCTO 2. Financiación de las actividades, iniciativas y estrategias incluidas en los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023.....	5
2.3. PRODUCTO 3. Análisis de la congruencia entre financiación y planeación de los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023.....	7
2.4. PRODUCTO 4. Documento de recomendaciones para fortalecer el proceso de financiación de la convivencia y seguridad ciudadana a nivel municipal en Colombia.	8
<i>REFERENCIAS</i>	9

INTRODUCCIÓN

El presente documento se constituye en el primer producto desarrollado en el marco del proyecto capstone intermaestría de la Universidad Externado de Colombia y la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG- del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, denominado “Fuentes de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- de departamentos y municipios priorizados por el Gobierno nacional”.

Este informe contiene el plan de trabajo y la metodología para el desarrollo de los cuatro productos establecidos en los Términos de Referencia (TDR), a saber: *Producto 1*: Plan de trabajo, cronograma y metodología; *Producto 2*: Financiación de las actividades, iniciativas y estrategias incluidas en los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023; *Producto 3*: Análisis de la congruencia entre financiación y planeación de los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023; *Producto 4*: Documento de recomendaciones para fortalecer el proceso de financiación de la convivencia y seguridad ciudadana a nivel municipal en Colombia.

Por consiguiente, en este documento se presenta el plan de trabajo de todo el proyecto, incluyendo las fechas propuestas para la ejecución de las actividades y, finalmente, se plantea la metodología de trabajo, incluyendo los procesos, técnicas de recolección, procesamiento y análisis de la información que se adelantarán para el alcance de los objetivos establecidos en los TDR de la presente consultoría.

1. PLAN DE TRABAJO

El plan de trabajo se organiza en 4 componentes, los cuales se relacionan de manera directa con los productos establecidos en los TDR. El detalle de actividades por producto y fechas estimadas para su ejecución se presenta en el Anexo 1. Cronograma de trabajo.

Tabla 1. Fechas estimadas para la entrega de los productos establecidos en el TDR.

Producto	Fecha estimada de entrega
PRODUCTO 1. Plan de trabajo	6 al 10 de septiembre de 2021
PRODUCTO 2. Financiación de las actividades, iniciativas y estrategias incluidas en los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023	18 al 21 de octubre de 2021
PRODUCTO 3. Análisis de la congruencia entre financiación y planeación de los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023.	13 al 17 de diciembre de 2021
PRODUCTO 4. Documento de recomendaciones para fortalecer el proceso de financiación de la convivencia y seguridad ciudadana a nivel municipal en Colombia.	17 al 21 de enero de 2022

2. METODOLOGÍA

La presente investigación se basa en un enfoque mixto, que involucra técnicas de recolección, procesamiento y métodos de análisis de información cuantitativos y cualitativos:

Los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias

producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor entendimiento del fenómeno bajo estudio. (Hernández Sampieri et al., 2014)

En ese sentido, este ejercicio de consultoría considera el planteamiento de Tadlaoui (2013) quien afirma que “la combinación de las metodologías cuantitativa y cualitativa permite optimizar la investigación al utilizar la suma de métodos con fortalezas complementarias” (pág. 11). Es por ello que, a través de la aplicación de este enfoque, se logra “combinar la precisión empírica con la profundidad descriptiva y asociar una fase exploratoria cualitativa con la especificación y validación cuantitativa de los resultados” (pág. 11), facilitando una aproximación más amplia del fenómeno de estudio, a partir de un ejercicio de triangulación que garantiza el robustecimiento de las estrategias metodológicas.

Por otra parte, este análisis se desarrolla a partir de un tipo de investigación denominada estudio colectivo de casos con un interés de tipo instrumental, dado que el objetivo de esta consultoría es analizar el esquema de financiación de los PISCC de algunos municipios y departamentos del país, priorizados por el Gobierno Nacional, a través de MinDefensa, MinInterior, Policía Nacional y DNP, con el fin de identificar las características comunes en los procesos de planificación estratégica, operativa y financiera y, de esta manera, presentar recomendaciones para fortalecer el proceso de financiación de la convivencia y seguridad ciudadana a nivel territorial en Colombia.

A continuación, se describirán las fuentes y los métodos de recolección y análisis de información por cada uno de los productos propuestos para el desarrollo de la presente consultoría.

2.1. PRODUCTO 1. Plan de trabajo

Para el desarrollo de este producto se realizó una revisión de los TDR e información documental adicional, identificando los objetivos y las diferentes fases para el desarrollo de la consultoría, con el fin de determinar las actividades y metodologías pertinentes para

abordar el desarrollo de cada uno de los entregables y estimación de fechas de entrega al cliente.

Los resultados de este ejercicio corresponden al presente documento.

2.2. PRODUCTO 2. Financiación de las actividades, iniciativas y estrategias incluidas en los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023.

Teniendo en cuenta que el propósito de este segundo entregable es la sistematización de las diferentes actividades, iniciativas, estrategias y proyectos de inversión social establecidos en los PISCC y la caracterización de las fuentes de financiación utilizadas por las entidades territoriales objeto de estudio, para el desarrollo de este producto se optó por realizar una revisión documental de fuentes primarias. Se propone iniciar con un proceso de recolección de información, mediante la búsqueda en las principales plataformas de cargue de asuntos públicos como páginas Web de las entidades territoriales, SECOP II, Mapa de Inversiones, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas (DIFP) del DNP, SIPI, entre otras.

Los documentos para recolectar son los siguientes:

- PISCC
- Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y Presupuesto 2020 - 2021
- Planes de Desarrollo y Planes Plurianuales de Inversiones de la actual administración
- Proyectos de inversión formulados e implementados desde el año 2020 para los sectores de seguridad y convivencia ciudadana financiados con recursos de regalías, FONSET, FONSECON, recursos propios (tasas y sobretasas) con aportes del sector privado y de cooperación internacional en las entidades territoriales objeto de estudio.
- Proyectos de inversión transversales o transectoriales formulados e implementados desde el año 2020, que atienden problemas de seguridad y convivencia ciudadana.

- Contratos suscritos desde el año 2020 enmarcados en los sectores de seguridad y convivencia ciudadana
- Informes de gestión elaborados desde el año 2020

De manera paralela, se procederá a solicitar la información antes mencionada a las entidades territoriales y demás entidades involucradas a través de derechos de petición.

Una vez recolectada la información, se realizará el procesamiento, sistematización y clasificación de los datos a través de una matriz que permita la agrupación y organización de la información de acuerdo con las categorías de análisis. Para este caso, se proponen las categorías identificadas en las tablas 2 y 3, que han sido tomadas de la Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los PISCC (2019):

Tabla 2. Tipo de fuentes de recursos para invertir en convivencia y seguridad ciudadana

Recursos con destinación específica	Fondos del ámbito nacional que ofrecen cofinanciación para proyectos específicos	Inversiones cofinanciadas por el sector privado	Recursos de la entidad territorial
*Fondos Cuentas Territoriales de Seguridad y Convivencia (FONSET) *Otros fondos creados para financiar de manera exclusiva las inversiones en seguridad	Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON)	*Estrategias de Responsabilidad Social Empresarial *Inversiones o aportes y donaciones en actividades o programas específicos	*Recursos de regalías *Recursos propios de libre destinación

Fuente: Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los PISCC (2019)

Tabla 3. Tipo de actividades, iniciativas, estrategias y proyectos de inversión

Enfocadas en:	Lugares	Personas	Comportamientos
Estrategias de:	Prevención	Intervención	Disrupción

Fuente: Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los PISCC (2019)

Finalmente, se realizará la sistematización de las actividades y la caracterización de las fuentes de financiación de acuerdo con los resultados del ejercicio de procesamiento y clasificación.

2.3. PRODUCTO 3. Análisis de la congruencia entre financiación y planeación de los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023.

Para el desarrollo de este producto se utilizará una metodología mixta, dado que, el tercer entregable comprende la fase de análisis en la que se busca identificar la relación lógica entre la planificación estratégica y financiera de los PISCC, para lo cual será necesario profundizar en las dinámicas territoriales. En ese sentido, las técnicas de recolección de información a utilizar serán la revisión documental de información primaria y las encuestas y entrevistas semiestructuradas.

En ese orden de ideas, las fuentes de información serán: en primer lugar, los sujetos entrevistados, siendo estos los funcionarios públicos con injerencia en los temas de convivencia y seguridad ciudadana y, en segundo lugar, los datos resultantes de las encuestas, las cuales serán aplicadas a los representantes de las demás entidades participantes en la construcción, implementación y seguimiento de los PISCC.

Dadas las restricciones de tiempo y recursos, en este último ejercicio se realizará un proceso focalizado, en el que se seleccionarán 5 entidades territoriales para la aplicación de las encuestas y profundización en la información, esta selección estará sujeta a la disponibilidad de las entidades territoriales.

Para ello se llevarán a cabo las siguientes actividades:

1. Elaboración de los instrumentos de recolección de información (encuestas y entrevistas semiestructuradas)
2. Identificación de los actores de interés para la aplicación de encuestas y entrevistas
3. Aplicación de los instrumentos de recolección de información
4. Sistematización y tabulación de la información en MS Excel
5. Elaboración de documento de presentación de resultados

2.4. PRODUCTO 4. Documento de recomendaciones para fortalecer el proceso de financiación de la convivencia y seguridad ciudadana a nivel municipal en Colombia.

Para este producto se plantea aplicar el método de benchmarking, que consiste en comparar en una escala medible, el estudio a realizar en otros contextos similares, con el propósito de identificar mejores prácticas, que puedan ser aplicadas en el contexto a estudiar cuyo objetivo es analizar el esquema de financiación de PISCC (Moreno, 2004). Eso permitirá revisar y analizar algunas experiencias en términos de los procesos de financiación de la convivencia y seguridad ciudadana para lo cual se adelantarán las siguientes actividades:

1. Identificar las experiencias nacionales e internacionales aplicables en materia de inversión en seguridad y convivencia ciudadana
2. Análisis de buenas prácticas que pueden ser reproducidas en temas de convivencia y seguridad ciudadana y convivencia
3. Elaboración del documento de recomendaciones

REFERENCIAS

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación* (sexta edición ed.). McGraw - Hill.

Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Nacional de Planeación, & Policía Nacional. (2019). *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)*

Moreno, Y. (2004). *El benchmarking y su aplicación en el sector público*. (Trabajo de grado Universidad de Carabobo).

Tadlaoui, S. (2013). *Manual de consultoría en asuntos públicos* (Primera edición. ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Retrieved from <http://www.digitaliapublishing.com/a/39975/>

Financiación de las actividades, proyectos, iniciativas y estrategias incluidas en los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023

“Fuentes de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) de departamentos y municipios priorizados por el Gobierno Nacional”

Entregable No. 2

Andrés Macías Tolosa

Director Académico | Universidad Externado de Colombia

Carlos Andres Gil, Juan Sebastian López, Alex Jesus Novoa, Jackelyn Yate & Maria Alejandra Zuñiga

Equipo Consultor | Universidad Externado de Colombia





TABLA DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	6
INTRODUCCIÓN	8
1. METODOLOGÍA	9
2. MARCO DE REFERENCIA	12
2.1. Generalidades de la planificación territorial del desarrollo	12
2.2. Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana	13
2.2.1. Fases del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana	14
2.2.2. Pasos para la Planificación Financiera de los PISCC	16
2.3. Proyectos de inversión pública	20
3. ESTUDIOS DE CASO	22
3.1. SANTIAGO DE CALI	23
3.1.1. Contexto general del territorio	23
3.1.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023 25	
3.1.2.1. Composición y estructuración del PISCC	25
3.1.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial.....	25
3.1.2.3. Financiación del PISCC	26
3.1.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC	28
3.1.2.5. Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-.....	31
3.1.2.6. Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-	31
3.2. SAN ANDRÉS DE TUMACO	33
3.2.1. Contexto general del territorio	33
3.2.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023 35	
3.2.2.1. Composición y estructuración del PISCC	35
3.2.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial.....	35
3.2.2.3. Financiación del PISCC	36
3.2.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC	38
3.2.2.5. Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-.....	39
3.2.2.6. Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-	39
3.3. MEDELLÍN	41
3.3.1. Contexto general del territorio	41
3.3.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023 43	
3.3.2.1. Composición y estructuración del PISCC	43



3.3.2.2.	Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial.....	44
3.3.2.3.	Financiación del PISCC	45
3.3.2.4.	Ejecución de los recursos asignados al PISCC	46
3.3.2.5.	Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-.....	47
3.3.2.6.	Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-	47
3.4.	CARTAGENA DE INDIAS	49
3.4.1.	Contexto general del territorio.....	49
3.4.2.	Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023	51
3.4.2.1.	Composición y estructuración del PISCC.....	51
3.4.2.2.	Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial.....	52
3.4.2.3.	Financiación del PISCC	53
3.4.2.4.	Ejecución de los recursos asignados al PISCC	54
3.4.2.5.	Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-.....	55
3.4.2.6.	Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-	56
3.5.	BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL	58
3.5.1.	Contexto general del territorio.....	58
3.5.2.	Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023	60
3.5.2.1.	Composición y estructuración del PISCC.....	60
3.5.2.2.	Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial.....	60
3.5.2.3.	Financiación del PISCC	62
3.5.2.4.	Ejecución de los recursos asignados al PISCC	64
3.5.2.5.	Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-.....	65
3.5.2.6.	Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-	66
3.6.	BARRANQUILLA	68
3.6.1.	Contexto general del territorio.....	68
3.6.2.	Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023	70
3.6.2.1.	Composición y estructuración del PISCC.....	70
3.6.2.2.	Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial.....	70
3.6.2.3.	Financiación del PISCC	71
3.6.2.4.	Ejecución de los recursos asignados al PISCC	72
3.6.2.5.	Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-.....	73
3.6.2.6.	Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-	73
3.7.	BUCARAMANGA	76
3.7.1.	Contexto general del territorio.....	76
3.7.2.	Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023	78
3.7.2.1.	Composición y estructuración del PISCC.....	78
3.7.2.2.	Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial.....	79
3.7.2.3.	Financiación del PISCC	80
3.7.2.4.	Ejecución de los recursos asignados al PISCC	81



3.7.2.5.	Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-	82
3.7.2.6.	Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-	82
3.8.	CÚCUTA	84
3.8.1.	Contexto general del territorio	84
3.8.2.	Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023	87
3.8.2.1.	Composición y estructuración del PISCC	87
3.8.2.2.	Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial	87
3.8.2.3.	Financiación del PISCC	88
3.8.2.4.	Ejecución de los recursos asignados al PISCC	90
3.8.2.5.	Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-	91
3.8.2.6.	Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-	91
3.9.	SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA	93
3.9.1.	Contexto general del territorio	93
3.9.2.	Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023	95
3.9.2.1.	Composición y estructuración del PISCC	95
3.9.2.2.	Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial	96
3.9.2.3.	Financiación del PISCC	96
3.9.2.4.	Ejecución de los recursos asignados al PISCC	98
3.9.2.5.	Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-	99
3.9.2.6.	Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-	99
3.10.	CAUCA	102
3.10.1.	Contexto general del territorio	102
3.10.2.	Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023	104
3.10.2.1.	Composición y estructuración del PISCC	104
3.10.2.2.	Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial	105
3.10.2.3.	Financiación del PISCC	106
3.10.2.4.	Ejecución de los recursos asignados al PISCC	106
3.10.2.5.	Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-	108
3.10.2.6.	Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-	108
CONCLUSIONES		109
REFERENCIAS		117

TABLAS

Tabla 1. Estado de la información en SPI	10
Tabla 2. Descripción de los tipos de enfoques y estrategias	11
Tabla 3. Recursos asignados por entidad territorial	113



GRÁFICOS

Gráfico 1. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Cali.....	24
Gráfico 2. Recursos de las metas del PISCC alineadas con el Plan de Desarrollo por fuente de financiación - Cali.....	27
Gráfico 3. Proyección de recursos VS ejecución de recursos por dimensión – año 2020 y 2021 - Cali	28
Gráfico 4. Distribución porcentual de los recursos ejecutados por fuente de financiación - año 2020 - Cali	29
Gráfico 5. Distribución porcentual de los recursos ejecutados por fuente de financiación - año 2021 - Cali	30
Gráfico 6. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - Cali	31
Gráfico 7. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Tumaco	34
Gráfico 8. Recursos de las metas del PISCC alineadas con el Plan de Desarrollo por fuente de financiación - Tumaco	37
Gráfico 9. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual – Medellín	42
Gráfico 10. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - Medellín.....	46
Gráfico 11. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Cartagena.....	50
Gráfico 12. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - Cartagena.....	55
Gráfico 13. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Bogotá D.C.....	59
Gráfico 14. Recursos del Plan de Desarrollo por fuente de financiación - Bogotá.....	63
Gráfico 15. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - Bogotá	65
Gráfico 16. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Barranquilla	69
Gráfico 17. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Bucaramanga	78
Gráfico 18. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual – Cúcuta	86
Gráfico 19. Recursos del PISCC asignados a los proyectos complementarios por fuente de financiación - Cúcuta.....	89
Gráfico 20. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - Cúcuta.....	91
Gráfico 21. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - San Andrés, Providencia y Santa Catalina	94
Gráfico 22. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - San Andrés	99



Gráfico 23. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual – Cauca	104
Gráfico 24. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque – Cauca	108
Gráfico 25. Distribución de las entidades territoriales estudiadas por categoría según la Ley 617	109
Gráfico 26. Distribución de las entidades territoriales estudiadas por entorno de desarrollo	110
Gráfico 27. Principales fuentes de recursos utilizadas por las entidades territoriales estudiadas	112
Gráfico 28. Porcentaje de recursos asignados en el PDT para la ejecución del PISCC.....	114
Gráfico 29. Porcentaje de iniciativas con estrategia de intervención (la mas usada).....	114
Gráfico 30. Porcentaje de iniciativas con enfoque integral (el más usado).....	115

ILUSTRACIONES

Ilustración 1. Portales de información pública consultados	9
Ilustración 2. Evolución de la Guía PISCC	14
Ilustración 3. Alineación de los ciclos de las Políticas Públicas y las fases del PISCC.....	15
Ilustración 4. Estructura y composición del PISCC de Cali 2020 – 2023.....	25
Ilustración 5. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo - Cali	26
Ilustración 6. Estructura y composición del PISCC de Tumaco 2020 – 2023	35
Ilustración 7. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo - Tumaco.....	36
Ilustración 8. Estructura y composición del PISCC de Medellín 2020-2023.....	44
Ilustración 9. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Medellín.....	45
Ilustración 10. Estructura y composición del PISCC de Cartagena 2020-2023.....	51
Ilustración 11. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Cartagena	53
Ilustración 12. Estructura y composición del PISCC de Bogotá 2020-2024	60
Ilustración 13. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Bogotá.....	61
Ilustración 14. Estructura y composición del PISCC de Barranquilla 2020-2023	70
Ilustración 15. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Barranquilla	71
Ilustración 16. Estructura y composición del PISCC de Bucaramanga 2020-2023	79
Ilustración 17. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Bucaramanga	80
Ilustración 18. Estructura y composición del PISCC de Cúcuta 2020-2023.....	87
Ilustración 19. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Cúcuta.....	88
Ilustración 20. Estructura y composición del PISCC de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2020-2023	95
Ilustración 21. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – San Andrés, Providencia y Santa Catalina.....	96
Ilustración 22. Estructura y composición del PISCC de Cauca 2020-2023	105
Ilustración 23. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Cauca	106



RESUMEN EJECUTIVO

La seguridad y la convivencia ciudadana han asumido especial protagonismo en la agenda pública a nivel mundial y, aún más, en el contexto latinoamericano y colombiano, donde gran parte de los ciudadanos manifiestan sentirse inconformes con los hechos que se vienen presentando en materia de seguridad y convivencia. Muestra de ello es que en Colombia, para el año 2021, el 44% de las personas de 15 años en adelante, manifestaron sentirse inseguras, evidenciando un aumento de 5 puntos en comparación con el año inmediatamente anterior (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, -DANE, 2021).

En este orden de ideas, desde el gobierno nacional y las administraciones locales se ha hecho un esfuerzo adicional para comprender, no solo las realidades diferenciadas de cada territorio, sino las dinámicas que encierran las problemáticas relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana. En el orden territorial, la materialización de este ejercicio de comprensión se lleva a cabo mediante un proceso de planificación estratégica y financiera, que busca el planteamiento de soluciones integrales a las diferentes problemáticas de seguridad y convivencia que afectan a los ciudadanos, a través de la definición de una hoja de ruta, que se alinee con las directrices nacionales, dados los procesos de descentralización y normatividad colombiana.

En este sentido, los Planes de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC-, son una herramienta fundamental en el proceso de planificación del sector, puesto que, a través de ellos se define, no solo la situación actual de una entidad territorial en materia de seguridad y convivencia ciudadana, sino los planes de acción y los recursos disponibles para garantizar su ejecución. Es así como, este documento tiene por objetivo principal: analizar el esquema de financiación de los PISCC elaborados para el periodo 2020-2023 en diez entidades territoriales, a saber: San Andrés, Tumaco, Cúcuta, Cartagena, Bucaramanga, Barranquilla, Medellín, Santiago de Cali, Bogotá y el Departamento del Cauca.

Para desarrollar este objetivo, inicialmente, se realizó una revisión documental de fuentes primarias, consultando los distintos portales de acceso a información pública, tales como, páginas web de las entidades territoriales priorizadas, Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI-, Consolidador de Hacienda -CHIP-, Mapa de Inversiones, entre otros; y solicitando a las entidades territoriales priorizadas las herramientas de planificación, ejecución y seguimiento a la gestión.

Seguidamente, se sistematizó la información a partir de la comprensión de la estructura de los PISCC, su alineación con el plan de desarrollo territorial y los recursos asignados por fuente de financiación; posteriormente, se realizó un análisis de la ejecución a partir de los



proyectos de inversión social relacionados con el cumplimiento de lo establecido en el PISCC; y finalmente, se clasificaron dichos proyectos e iniciativas según el tipo de estrategia utilizada y el enfoque de abordaje.

A partir de este ejercicio se logró evidenciar las falencias en la alineación entre los planes de desarrollo territorial y los PISCC, pues solo el 70% de estos entes territoriales contaban con una alineación de un 100%, lo que genera cuestionamientos frente a la forma en la que se vienen ejecutando las acciones que no están incluidas en los planes de desarrollo.

Así mismo, respecto a las fuentes de financiación más utilizadas sobresalen los recursos propios, dentro de los que se encuentra la contribución especial al Fondo de Cuenta Territorial de Seguridad y Convivencia -FONSET-, sin embargo, en algunos casos esta diferenciación no es clara en el ejercicio de planificación financiera, por lo tanto, no se facilita el reconocimiento de las fuentes que garantizaran la ejecución de las acciones propuestas en el PISCC.

De igual manera, causa especial atención, la escasa o nula mención de fuentes alternativas de financiación, lo que se refleja en la viabilización de pocos proyectos a través de otras fuentes como el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-, el Sistema General de Regalías -SGR-, la cofinanciación del sector privado e incluso el aporte por parte de Cooperación Internacional, sin embargo, esta última presenta dificultades para ser identificada, dado que, estos aportes no se reportan a en las herramientas de seguimiento a la gestión territorial.

Por lo tanto, esta investigación permite no solo entender los procesos asociados a los PISCC en los territorios y sus procesos de financiación, sino aportar en la discusión de su perfeccionamiento y definición de estrategias que garanticen a los entes territoriales hacer buen uso de las herramientas de planificación y así implementar acciones mas eficientes en materia de seguridad y convivencia ciudadana.



INTRODUCCIÓN

El presente documento se constituye en el segundo producto desarrollado en el marco del proyecto Capstone intermaestría de la Universidad Externado de Colombia y la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG- del Departamento Nacional de Planeación -DNP-, denominado “Fuentes de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- de departamentos y municipios priorizados por el Gobierno nacional”.

Los PISCC de los entes territoriales se han venido consolidando como una herramienta de planificación de vital importancia para entender no solo las diferentes tipologías del delito y sus diferentes causas, si no las distintas estrategias para afrontarlos; de esa manera, las autoridades territoriales podrán garantizar a la ciudadanía mejores condiciones de convivencia ciudadana, protección y seguridad para sus entornos.

Para este fin, se hace necesario de igual manera identificar las fuentes de financiación de estos Planes Integrales, toda vez que, sin asignación de recursos, estos documentos serían tan solo un proyecto más de consulta, y su impacto difícilmente alcanzaría las metas esperadas; además, los recursos destinados para su formulación serían ejecutados sin atender las prioridades y las necesidades de los entes territoriales.

Es por esto que en el marco del proyecto Capstone, cuyo objetivo general es analizar el esquema de financiación de los PISCC elaborados para el periodo 2020-2023¹ en diez entidades territoriales, este entregable pretende alcanzar los siguientes objetivos específicos: primero, examinar la financiación, incluyendo asignación de recursos y su ejecución, de las actividades, iniciativas, estrategias y proyectos de inversión en los PISCC de las entidades territoriales objeto de estudio; y segundo, caracterizar las fuentes de financiación utilizadas para el cumplimiento de estos instrumentos de planificación. Las entidades territoriales priorizadas son: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Medellín, San Andrés, Tumaco y departamento del Cauca.

En otras palabras, este documento busca identificar no solo los recursos y las fuentes de financiación de los PISCC en sus diferentes dimensiones y programas, sino su alineación con los Planes de Desarrollo; alineación que finalmente posibilita la asignación y ejecución de recursos de la vigencia y el cumplimiento de las metas y productos definidos para el cuatrienio.

¹ Para el caso de Bogotá su Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana fue formulado para la misma vigencia de su Plan de Desarrollo 2020 – hasta 31 de mayo de 2024

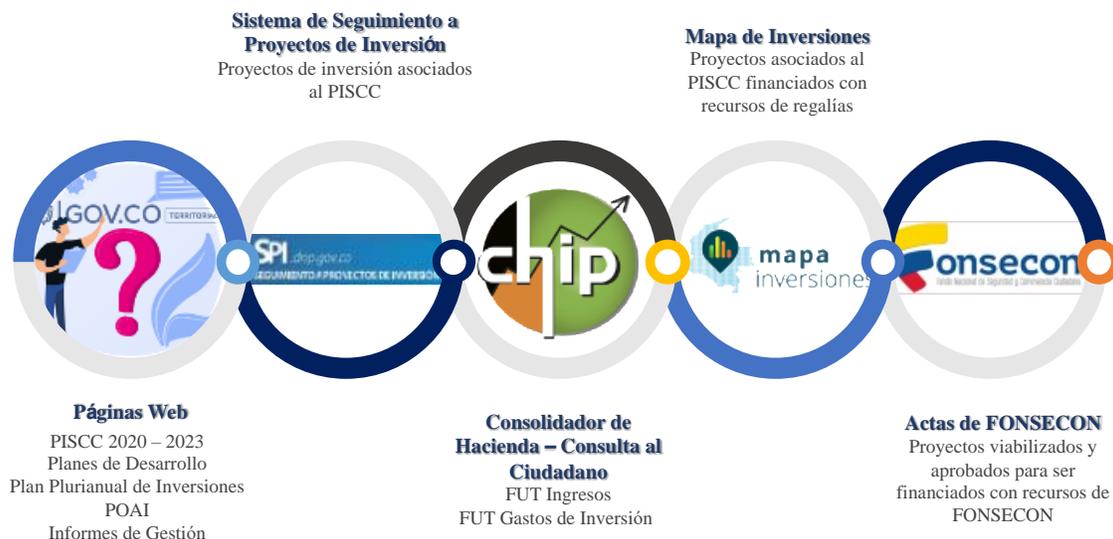


Este entregable está organizado en cuatro grandes secciones, además de esta introducción. A continuación se expone la metodología utilizada para la elaboración del documento; luego se presenta un breve marco de referencia que incluye diferentes elementos necesarios para adelantar el análisis propuesto; posteriormente, se detallan los casos de estudio objeto del proyecto; en cada uno de esos casos se aborda un análisis del PISCC, el cual incluye una descripción de la composición y estructuración de este, su alineación con el Plan de Desarrollo Territorial, sus fuentes de financiación, la ejecución de los recursos asignados, los recursos destinados por FONSET y los proyectos financiados con el Sistema General de Regalías y con FONSECON; y finalmente, el documento termina con unas conclusiones generales.

1. METODOLOGÍA

Con el propósito de desarrollar el segundo entregable de este ejercicio de consultoría, se realizó una revisión documental de fuentes primarias. En este sentido, se recopiló la información disponible en la sección de transparencia de las páginas web de las entidades territoriales priorizadas y en los portales de información pública disponibles para la consulta ciudadana (Ilustración 1).

Ilustración 1. Portales de información pública consultados



Fuente: Elaboración propia



Dentro de los portales consultados se encuentra el Sistema de Seguimiento a Proyectos de Inversión -SPI- del DNP, herramienta en la que se consolida la información física y financiera de los proyectos a ejecutar con recursos de inversión. Al respecto es importante aclarar que este proceso de cargue, que se encuentra bajo la responsabilidad de las entidades territoriales, en algunos casos se torna desigual, dado que, mientras municipios como Medellín y Bogotá cuentan con información completa y actualizada, otros como Barranquilla, Cali, Tumaco y San Andrés no tienen la totalidad de proyectos cargados ni el porcentaje de ejecución actualizado.

Tabla 1. Estado de la información en SPI



Fuente: Elaboración propia

De manera análoga, se solicitó la información a las entidades territoriales y demás entidades involucradas a través de derechos de petición. Sin embargo, hasta la fecha no se obtuvo respuesta por parte de Cartagena, Tumaco, Cúcuta, departamento del Cauca y el Ministerio del Interior. Sin embargo, las respuestas recibidas por parte de algunos entes territoriales se encuentran incompletas, como es el caso de San Andrés y Medellín.

A partir de la información recolectada, se comenzó el proceso de clasificación y sistematización de los datos. Inicialmente, se realizó un ejercicio de comprensión de la estructura estratégica de cada uno de los PISCC, identificando su composición general y su nivel de desagregación; esa información se organizó en una matriz por entidad territorial. De manera paralela, se exploró el nivel de alineación con las metas establecida en cada uno de los planes de desarrollo territorial, detallando las líneas estratégicas, dimensiones, programas, etc. que se encontraban relacionadas con los productos planteados en los PISCC.

Seguidamente, se examinó la distribución del presupuesto en las metas establecidas en el PISCC. Para algunos casos, solo se contaba con la proyección de inversión a nivel de líneas estratégicas; por lo tanto, con el fin de tener mayor detalle, se empleó la información disponible en el plan plurianual y en los planes indicativos de los planes de desarrollo. Sin embargo, para ciertas entidades territoriales la información correspondiente a la asignación presupuestal no se encontraba diferenciada por las fuentes de financiación disponibles para



la ejecución del PISCC, por lo que hasta este punto solo fue posible conocer los recursos establecidos de manera general.

Finalmente, con el propósito de determinar la asignación de recursos y ejecución de las metas establecidas en los PISCC, se identificaron los proyectos de inversión en las distintas plataformas de consulta; se relacionaron los productos y actividades asociados a cada uno de ellos, los recursos proyectados y efectivamente ejecutados por fuente de financiación y se clasificaron los proyectos de acuerdo con su enfoque y tipo de estrategia (Tabla 2).

Tabla 2. Descripción de los tipos de enfoques y estrategias

Enfoque	Descripción
Lugares	Acciones enfocadas en espacios en los que se tienden a concentrar los delitos.
Personas	Acciones enfocadas en personas que están relacionadas con la comisión de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia.
Comportamientos	Acciones enfocadas hábitos sociales que suelen relacionarse con la comisión de delitos.
Integral	Acciones que contemplan 2 o más tipos de enfoques.

Tipo de estrategia	Descripción
Prevención	Estrategias que tienen como objetivo abordar las causas fundamentales de los delitos y las condiciones que facilitan el enrolamiento de las personas en las dinámicas delictivas.
Intervención	Estrategias que buscan gestionar y diseñar el entorno físico de la manera más sistemática y permanente posible, con el fin de reducir las oportunidades para que se cometan crímenes y de aumentar los riesgos para una amplia gama de delincuentes.
Disrupción	Estrategias que buscan que las autoridades de policía contribuyan desde diversas áreas al mantenimiento del orden, el cumplimiento de la ley, la prevención, el control y la investigación del delito y a promover la convivencia y la seguridad ciudadana.
Integral	Estrategias que involucran actividades de 2 o más tipos de estrategias.

Elaboración propia a partir de la información disponible en la Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) (2019)



2. MARCO DE REFERENCIA

2.1. Generalidades de la planificación territorial del desarrollo

La planificación del desarrollo puede entenderse como un “proceso dirigido a orientar el cambio social, en el cual los diferentes actores sociales, interviniendo de manera sistemática en el presente para construir futuro, garantizan el logro del desarrollo deseado y posible” (Saavedra et al., 2001, pp. 47). En ese sentido, se espera que en el ejercicio de planificación territorial desde el ámbito público, en primer lugar, se identifiquen las principales problemáticas que afectan el desarrollo de un territorio, entendiendo su dimensión y develando sus causas y consecuencias; en segundo lugar, se establezcan las acciones más apropiadas para contribuir al mejoramiento de las condiciones identificadas; y en tercer lugar, reconociendo que los recursos y el tiempo no son ilimitados, se determinen las capacidades de las entidades territoriales responsables de la ejecución de los recursos y priorizar las acciones de acuerdo con dichas capacidades (Saavedra et al., 2001).

De manera transversal, es necesario garantizar la participación de todas las personas y colectivos que se verán afectados de manera directa e indirecta por las acciones a implementar; dicha participación no debe limitarse al ejercicio de construcción de los planes, programas y proyectos, sino que ha de extenderse a los procesos de ejecución y, especialmente, de seguimiento y evaluación a las acciones implementadas. Lo anterior resulta importante para las administraciones territoriales dado que, involucrar a la ciudadanía en todo el ciclo que deben surtir los instrumentos de gestión pública, permite conocer de primera mano las expectativas y experiencia de quienes se benefician de los resultados de las actividades ejecutadas (Naser et al., 2021).

En Colombia, el ejercicio de planificación del desarrollo territorial está determinado por dos importantes herramientas: el Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial -POT. El primero se concentra en el desarrollo social, económico y ambiental, mientras que, el segundo se enfoca en el desarrollo físico, territorial y ambiental; sin embargo, éstas no son las únicas herramientas, dado que, como resultado de la Constitución de 1991, se creó “una especie de ‘sistema de la planificación’, el cual está compuesto por una planificación general constitucional y legal y una planificación sectorial legal y reglamentaria” (Velázquez, 2019, pp. 188).

Dentro de esta planificación sectorial, se circunscriben los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los cuales se formulan de manera simultánea a los planes de desarrollo territorial; por lo tanto, se trata de herramientas complementarias que deben estar alineadas. En ese sentido, “tanto el PDT como el PISCC deben integrar estrategias, actores,



indicadores y metas conjuntas” (Ministerio del Interior et al., 2019, pp. 12). De esta manera, se garantiza la congruencia en la parte estratégica y la disponibilidad de recursos para la ejecución de las acciones propuestas en el PISCC.

2.2. Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana

Desde el año 1991, la Constitución Política Colombiana ha determinado las competencias, funciones y responsabilidades que las entidades político-administrativas tienen para ejercer control en las temáticas asociadas a la seguridad y convivencia ciudadana. Posteriormente, bajo la Ley 62 de 1993², en el artículo 12, se estableció que, los gobernadores y alcaldes son los responsables del diseño y desarrollo de planes y estrategias integrales de seguridad, tarea que deberán realizar con el apoyo de la Policía Nacional; estas herramientas de planeación deben contener las dinámicas o fenómenos que alteran la convivencia y seguridad ciudadana, y actualmente se denominan PISCC.

Ahora bien, es importante resaltar que existe una herramienta creada por el gobierno nacional que orienta la formulación de los planes antes mencionados, la cual se conoce como la Guía para la Formulación de los PISCC.

Tal como se evidencia en la Ilustración 2, en el año 2010 la Policía Nacional elaboró una primera versión dirigida a los comandantes de policía; seguidamente, en el 2013, el Ministerio del Interior, entendiendo la responsabilidad de las autoridades territoriales y la importancia de contrarrestar los diferentes fenómenos de acuerdo con el contexto de cada jurisdicción, crea la segunda versión de esta guía que además de orientar el proceso de elaboración, incluye los pasos para la correcta implementación y seguimiento de los PISCC.

En el año 2019 se realiza una actualización que buscaba “dar respuesta a los cambios normativos y de las dinámicas propias de las ciudades que obligan a los organismos de seguridad, la fuerza pública y a las autoridades de policía, a enfrentar nuevos retos en materia de convivencia y seguridad ciudadana” (Ministerio del Interior et al., 2019, pp. 7).

Es importante resaltar que la versión 2013 y 2019, tuvieron un acompañamiento en la construcción de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica GIZ y del Departamento Nacional de Planeación.

² "Por la cual se expiden normas sobre la Policía Nacional, se crea un establecimiento público de seguridad social y bienestar para la Policía Nacional, se crea la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada y se reviste de facultades extraordinarias al Presidente de la República".



Finalmente, el Ministerio del Interior y la Policía Nacional (2020), elaboraron los conceptos normativos de la gestión pública territorial, con el propósito de tener un “instrumento que permita a los nuevos gobernadores, alcaldes y comandantes de policía apropiar el conocimiento relativo a la planeación, implementación y evaluación de la convivencia y la seguridad en sus jurisdicciones” (pp. 8).

Ilustración 2. Evolución de la Guía PISCC



Fuente: Elaboración propia

2.2.1. Fases del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana

La versión actual de la Guía Metodológica para la Elaboración, Formulación, Implementación y Seguimiento de los PISCC (Ministerio del Interior et al., 2019)³ propone 5 fases esenciales que debe surtir esta herramienta de planificación. Tal como se evidencia en la Ilustración 3, estas etapas tienen una correlación con las fases del ciclo de las políticas públicas, las cuales son según Tamayo (1997): Identificación y definición del problema, formulación y adopción de alternativas, implementación de la alternativa y evaluación de los resultados.

³ La Guía Metodológica para la Elaboración, Formulación, Implementación y Seguimiento de los PISCC (Ministerio del Interior et al., 2019) corresponde a la principal referencia bibliográfica utilizada para comprender el marco de referencia en las siguientes secciones.



Ilustración 3. Alineación de los ciclos de las Políticas Públicas y las fases del PISCC



Fuente: Elaboración propia a partir de Tamayo (1997) y la guía metodológica para la elaboración, formulación, implementación y seguimiento de los PISCC (2019)

En ese sentido, las fases del PISCC establecidas en la Guía (Ministerio del Interior et al., 2019) se desagregan de la siguiente manera:

Fase 1: Elaboración del diagnóstico, focalización y priorización de la situación de seguridad y convivencia ciudadana

Como componentes del diagnóstico efectuado al entorno de seguridad y convivencia ciudadana se hallan cuatro bases primordiales de identificación y análisis. El primero de ellos se centra en la verificación de los diferentes estadísticos de delitos y contravenciones, esto con el fin de recopilar un estado del arte en torno a la actualidad en materia de seguridad. La segunda base concibe la priorización y focalización de aquellas contravenciones que son de vital intervención en el entorno, permitiendo formular el plan integral de forma acertada y centrada en riesgos inminentes.

El tercer paso de caracterización se efectúa a partir del análisis de las causas que se establecen como determinantes sobre las condiciones que atentan contra la seguridad y convivencia ciudadana permitiendo identificar complementariamente los factores de riesgo. Finalmente, como resultado de un proceso de caracterización social y de participación ciudadana se logra conjuntamente la priorización de las problemáticas que serán atendidas dentro de los PISCC.

Fase 2: Formulación estratégica del PISCC

En este momento de elaboración del PISCC, confluyen diferentes esfuerzos que buscarán la formulación integral de un Plan que represente fielmente las percepciones comunitarias. Con esto en mente, la formulación estratégica busca establecer los objetivos tanto generales como específicos del PISCC y definir las acciones, programas o proyectos mediante las cuales se cumplirán los objetivos propuestos.

Paralelamente a la formulación de los programas proyectados, es deber del ente político administrativo consolidar indicadores y metas que permitan realizar seguimiento y control a



las iniciativas formuladas a través de tres tipos de análisis: de gestión, de producto y de impacto.

Fase 3: Planeación operativa y financiera

Con el fin de construir planes cercanos a la realidad y las limitaciones intrínsecas de los entes político-administrativos, en esta etapa es necesario hacer una revisión de las fuentes de recursos disponibles, así como a las actividades proyectadas con el fin de identificar plenamente las inversiones monetarias, físicas o de capital humano necesarias para ejecutar adecuadamente las acciones propuestas. Paralelamente, en este momento se realiza la construcción del Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI-, el cual establece la hoja de ruta que ajusta financiera, operativa y presupuestalmente los PISCC iniciales y proyecta cambios que permiten el funcionamiento viable y sostenible de estos planes.

Fase 4: Implementación del PISCC

El cuarto momento está definido por la implementación de las iniciativas priorizadas en los procesos de diagnóstico y formulación, las cuales serán evaluadas por los indicadores definidos previamente y comparadas con las metas propuestas.

Fase 5: Seguimiento y evaluación

Dentro del proceso de seguimiento se contempla la importancia de reconocer las falencias y adoptar medidas que permitan corregir el curso brindando resultados e impactos positivos. Como último momento para la creación de los PISCC se encuentra la evaluación, bajo esta fase se diseñan los diferentes pasos a evaluar que permitan la identificación de iniciativas que tuvieron seguimiento positivo, así como aquellas cuyos logros no superaron las expectativas. Adicionalmente, esta fase permite reconocer que proyectos tienen impacto positivo sobre la comunidad con el fin de determinar su continuidad.

2.2.2. Pasos para la Planificación Financiera de los PISCC

Teniendo en cuenta que el objetivo general de este documento es realizar el análisis de la financiación de los PISCC, es importante conocer en mayor profundidad como se desarrolla la planificación financiera. De acuerdo con la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019), este proceso hace parte de la tercera etapa y se enfoca en la materialización de los programas y proyectos que serán útiles para responder a los aspectos que han sido priorizados previamente en el diagnóstico. Esta materialización depende de la disponibilidad de recursos para su financiación, así como de la inclusión de estos en el Plan Operativo Anual de



Inversiones -POAI-⁴; por tanto, en este punto se deben identificar las inversiones requeridas para la ejecución del PISCC y discriminar las fuentes de recursos disponibles.

A continuación, se presentan los pasos que se requieren para realizar la planeación operativa y financiera de los PISCC de acuerdo con la Guía Metodológica elaborada por el gobierno nacional (2019):

Paso 1: Costear los programas y proyectos:

- Cuantificar el costo de las actividades definidas en la parte estratégica del PISCC
- Identificar de manera diferenciada los programas y proyectos entre convivencia y seguridad ciudadana.

Paso 2: Identificar las fuentes de recursos que permitirán su financiación:

- Establecer los recursos disponibles y su origen, definiendo los techos presupuestales por fuente de financiación para la ejecución de los planes de acción de los PISCC. En la sección siguiente se detallan las fuentes asignadas para la financiación del sector de seguridad y convivencia ciudadana.

Paso 3: Identificar las brechas entre los recursos disponibles y los necesarios y evaluarlas para detectar si existen otras posibilidades de financiación:

- Identificar iniciativas departamentales y/o nacionales que se relacionan con las iniciativas precisadas en el PISCC. Si la brecha identificada es imposible de financiar con los recursos disponibles, el gobierno local deberá ajustar su PISCC, esto implica revisar el alcance de los programas y proyectos, así como redimensionar las actividades y las metas de la implementación del plan integral. Este es un proceso permanente que debe desarrollarse por lo menos una vez al año.

Paso 4: Posteriormente, en la planeación operativa las entidades territoriales deben elaborar y aprobar el POAI del PISCC:

⁴ El Decreto 111 de 1996 en su artículo 8° establece que el Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI- es el instrumento en el cual se señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas. Este plan guardará concordancia con el plan nacional de inversiones. El Departamento Nacional de Planeación preparará un informe regional y departamental del presupuesto de inversión para discusión en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes



- En este paso los miembros del Comité Territorial de Orden Público proponen los proyectos de inversión que se incluirán en la planeación operativa para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el PISCC. En el ejercicio de elaboración y aprobación del POAI es importante garantizar la participación de las diferentes instituciones que se involucraron en el diagnóstico y la formulación estratégica, especialmente las que tienen responsabilidades directas en la ejecución.

Paso 5: Por último, incorporar de manera diferenciada las líneas de convivencia y seguridad ciudadana en el POAI de la entidad territorial:

- En cada vigencia el ordenador del gasto de la entidad territorial debe avalar un Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI- que sea consecuente con lo dispuesto en el plan cuatrienal de inversiones del plan de desarrollo, de esta forma los POAI son los instrumentos que permiten la anualización de las inversiones y facilitan la ejecución de los recursos del FONSET y los proyectos de inversión.

2.2.3. Fuentes de recursos disponibles para los PISCC

Para cubrir las necesidades de financiación en materia de seguridad y convivencia ciudadana se dispone de un grupo variado de recursos que incluye tanto públicos como privados, así como, fuentes nacionales y fuentes territoriales. De la misma manera, existen recursos de destinación específica y otros que son más flexibles en su gasto.

A continuación, se enlistan las diferentes fuentes de recursos disponibles para financiar los PISCC de acuerdo con la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019):

- Fuentes de destinación específica:
 - *Fondos Cuentas Territoriales de Seguridad y Convivencia, FONSET.* Cuentas de las entidades territoriales para atender las necesidades de seguridad y convivencia ciudadana de conformidad con las decisiones adoptadas por el Comité Territorial de Orden Público.

Los recursos del FONSET provienen de un origen normativo distinto y a su vez tienen destinaciones específicas. Para la seguridad ciudadana están los recursos de la Ley 418 de 1997 (Ley de orden público), mientras para temas



de convivencia ciudadana están los recursos de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana).

Como otras inversiones de las entidades territoriales, las de seguridad y convivencia ciudadana deben ser consignadas en el Formulario Único Territorial -FUT- herramienta administrada por la Contaduría General de la Nación, cuyo propósito es recolectar la información sobre la ejecución del presupuesto de los entes territoriales para hacerle monitoreo, seguimiento, evaluación y control.

El FUT consolida información en materia presupuestal y financiera de diferentes cuentas correspondientes a los sectores de competencia de las entidades territoriales, entre las que se encuentra el concepto matriz denominado Justicia y Seguridad que tiene a su vez un código identificador, el cual para este caso es el A.18. De la misma manera, los gastos inversión que tienen relación con los FONSET tienen asignado el código A.18.4., así las cosas, los rubros cuyos recursos provengan de esta fuente deberán tener esta codificación común y serán diferenciados de acuerdo con su especificidad de acuerdo con lo definido por la ley y los decretos (López, 2016). Los rubros establecidos para el reporte de los recursos del FONSET son los siguientes:

- A.18.4.1. Dotación y Material de guerra
- A.18.4.2. Reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones
- A.18.4.3. Compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia
- A.18.4.4. Recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas
- A.18.4.5. Servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados
- A.18.4.6. generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público
- ***A.18.4.7. Desarrollo del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana***

- *Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSECON.* Cuenta especial administrada por el Ministerio del Interior que busca la ejecución de proyectos presentados por las alcaldías y las gobernaciones para mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana.



- *Tasas y sobretasas que tengan como finalidad financiar acciones en seguridad*

Por medio de la ley 1421 del 2010 se autorizó a las entidades territoriales para imponer tasas o sobretasas destinadas a financiar los fondo-cuenta territoriales, señalando que en ningún caso podrá haber duplicidad del mismo gravamen. Con el Decreto 399 de 2011 que reglamentó dicha ley se estableció la imposición de tasas o sobretasas como una fuente de ingresos de los FONSET, adicional a la contribución de los contratos de obra (Ministerio del Interior, 2020).

- Inversiones cofinanciadas:

- *Con el sector privado:* Corresponden a las Estrategias de Responsabilidad Social Empresarial e Inversiones o aportes y donaciones en actividades o programas específicos relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana.

- Recursos propios de la entidad territorial

- De libre destinación

- Sistema General de Regalías -SGR-, fuente que, según lo establecido en la Ley 2056 de 2020⁵, continúa siendo esencial para la financiación de la seguridad y convivencia ciudadana.

2.3. Proyectos de inversión pública

La Ley orgánica 152 de 1994, establece los procedimientos para la elaboración, aprobación y seguimiento de los planes de desarrollo, tanto para la nación como para las entidades territoriales, el cual está conformado por una parte general y un plan de inversiones. Definiendo así, la hoja de ruta de las administraciones mediante sus planes de acción para el logro de los objetivos propuestos, por lo que, para su ejecución se debe contar con un instrumento de planeación en el cual se registre y viabilice los proyectos de inversión, describiendo las actividades y los recursos a ejecutar y los cuales se deben incorporar en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión.

Por lo tanto, con el fin de mejorar la inversión, fortalecer la gestión, así como tener un seguimiento en la ejecución de las finanzas públicas y poder tener una mejor planeación para el desarrollo, dentro de los instrumentos se encuentran los proyectos de inversión pública,

⁵ Ley 2056 de 2020 (Septiembre 30) "Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías"



los cuales se definen como una unidad operacional de la planeación que se materializan mediante la ejecución de recursos públicos permitiendo así resolver problemáticas de la población en un periodo de tiempo específico (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.c), estos tendrán como objetivo el mejoramiento en la prestación o entrega de bienes y servicios por parte del estado.

Dentro del proceso de formulación y definición de los proyectos de inversión, se debe tener claridad sobre el ciclo de vida del proyecto, el cual cuenta con cuatro etapas, la primera corresponde a la preinversión, la cual consisten en el desarrollo de estudios y análisis que permitan identificar la problemática y su alternativa de solución, por lo que se lleva a cabo la formulación y la estructuración del proyecto partiendo de la fase del perfil en el cual se adelantan estudios de orden técnico, financiero, legal, ambiental y social con el propósito de identificar soluciones a unas necesidades, dando paso así a las fases de prefactibilidad y factibilidad (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.a).

En lo referente a la prefactibilidad, se hace un análisis más a profundidad de las alternativas para lo cual se adelantan estudios de mercado, legales, análisis de riesgos, ambientales y financieros, lo cual permite definir de una manera más acertada que el proyecto si se puede adelantar, o se deben hacer estudios complementarios o concluir la reformulación de este. La siguiente fase corresponde a la factibilidad, en la que, luego de la verificación de todos los pasos anteriores se pueden obtener resultados favorables para el desarrollo del proyecto concluyendo así la etapa de preinversión (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.).

La segunda etapa corresponde a la inversión, la cual consiste en la ejecución de las diferentes actividades que fueron definidas para cumplir con el objetivo del proyecto, el cumplimiento del cronograma y las diferentes acciones que desde la gerencia del proyecto se contemplaron, para así dar paso a la etapa de operación la cual se entiende como la entrada en funcionamiento y la entrega de bienes y servicios para la población (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.).

Por último, tenemos la etapa de evaluación *ex post*, en la cual se evalúa el cumplimiento de las diferentes acciones propuestas en el proyecto de inversión en el horizonte de tiempo establecido y sus impactos positivos o negativos y estos como se ve reflejado en el bienestar de la población.



3. ESTUDIOS DE CASO





3.1. SANTIAGO DE CALI

3.1.1. Contexto general del territorio

El Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali es la capital del departamento de Valle del Cauca, ubicado en la región pacífica colombiana. Limita al norte con los municipios de Yumbo y La Cumbre, al nororiente con Palmira, al oriente con Candelaria, al sur con Jamundí, al suroccidente con Buenaventura y al noroccidente con Dagua. Tiene una extensión territorial de 564 km², los cuales corresponden a la cabecera municipal, dividida en 22 comunas, y el área rural compuesta por 15 corregimientos (Infraestructura de Datos Espaciales Santiago de Cali, -IDESC, 2021). Adicionalmente, Cali cuenta con una población de 2.252.616 habitantes, de los cuales el 97,9% residen en el área urbana y el 2,1% restante en el área rural (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.b).

De acuerdo con las disposiciones de la Ley 617 de 2000⁶, el Distrito de Cali se clasifica dentro de la categoría especial, dado que, su población es superior a los 500.001 habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación superan los 400.000 salarios mínimos legales mensuales, lo que ubica a esta entidad territorial como una de las principales ciudades del país.

De manera análoga, de acuerdo con el ejercicio de caracterización territorial realizado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS- del DNP, Cali tiene un entorno de desarrollo robusto, lo que indica que este municipio goza de una participación importante en la economía y en la población urbana del país. Además de presentar cifras mayores al promedio nacional en los indicadores que miden la calidad de vida y “una alta conectividad con otras regiones del país y con el exterior, lo que le permite operar como polo de desarrollo” (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, -DDTS, 2015, pp. 17).

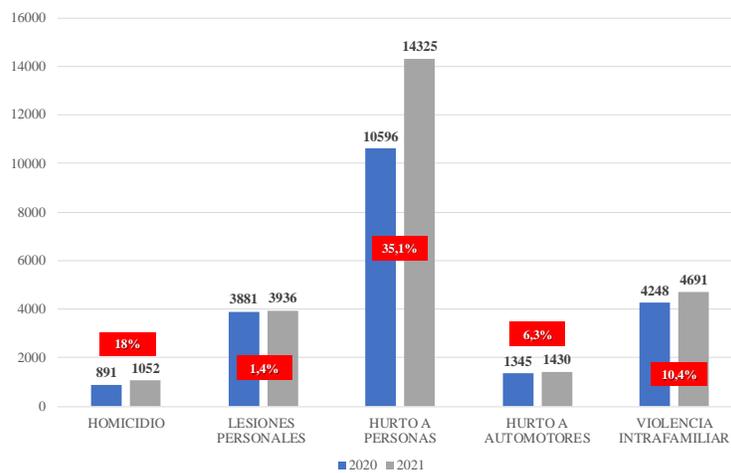
Según el Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana realizado por la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG- del DNP (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG, 2021b), en materia de seguridad, los principales problemas de Cali giran en torno a los delitos de hurto (a personas, automotores, motocicletas y comercio), lesiones personales y violencia intrafamiliar, delitos que en algunos casos se cometen en un porcentaje significativamente mayor al promedio departamental y nacional.

⁶ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.



Esta información se valida al revisar los datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional -SIEDCO- (Policía Nacional, s.f.), en el cual se evidencia que el delito con mayor incidencia en este municipio es el hurto con 10.596 casos reportados hasta el 31 de octubre del año 2020, cifra que ha tenido un incremento del 35,1% para la misma fecha del 2021. Seguidamente, se encuentra la violencia intrafamiliar y las lesiones personales, con una variación de 10,4% y 1,4% respectivamente (Gráfico 1).

Gráfico 1. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Cali



Fuente: Elaboración propia con datos del SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia (s.f.)

Con respecto a la convivencia ciudadana, Cali registró entre 2017 y 2020, 230.138 comportamientos contrarios a la convivencia, prevaleciendo el porte de armas (38,86%), el incumplimiento de las órdenes de policía (34,22%), el porte de sustancias prohibidas (7%), consumo alcohol y SPA (4,52%) y consumo y porte de sustancias psicoactivas (2,98%) (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSJG, 2021).

Con respecto a las cifras de percepción de inseguridad, de acuerdo con la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE publicada en noviembre de 2021, Cali es la quinta ciudad del país con el mayor índice de percepción de inseguridad. Para el año 2020 este porcentaje se ubico en el 65,9% y en el año 2021 subió a 68,4% aumentando en 2,5 puntos porcentuales (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, -DANE, 2021).

A partir de lo anterior, es preciso señalar que el Distrito de Cali tiene gran incidencia en las tasas de criminalidad del país, ubicándose entre las principales ciudades mas violentas, no solo de Colombia sino del mundo, lo que se evidencia a partir de los resultados del ranking realizado por la Organización No Gubernamental Seguridad, Justicia y Paz (2021), para el



año 2020, en el que Cali se ubicó en la posición 39 de las 50 ciudades mas violentas del mundo.

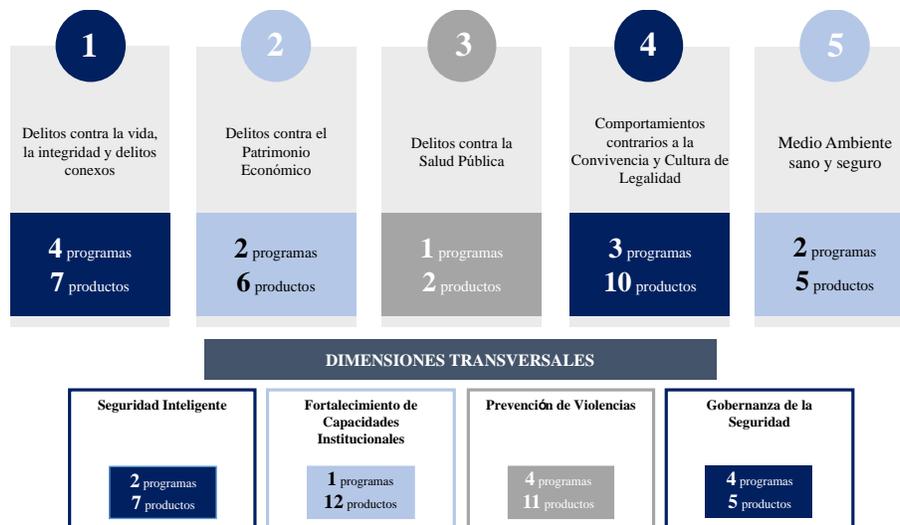
Por esta razón, Cali es un territorio de especial interés en materia de seguridad y convivencia ciudadana, teniendo en cuenta que, la correcta planificación y ejecución de los recursos disponibles para la puesta en marcha de acciones tendientes a reducir la inseguridad y los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, suponen una mejora significativa en la calidad de vida de las personas que habitan este municipio.

3.1.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023

3.1.2.1. Composición y estructuración del PISCC

El ejercicio de planificación estratégica, operativa y financiera en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el Distrito de Cali para el período 2020 – 2023 parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana denominado “Hacia la gobernanza de la seguridad ciudadana”, el cual se encuentra estructurado en 9 dimensiones, 23 programas, 34 subprogramas y 65 productos (Ilustración 4).

Ilustración 4. Estructura y composición del PISCC de Cali 2020 – 2023



Fuente: Elaboración propia con datos de (Alcaldía de Santiago de Cali, 2020b)

3.1.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial

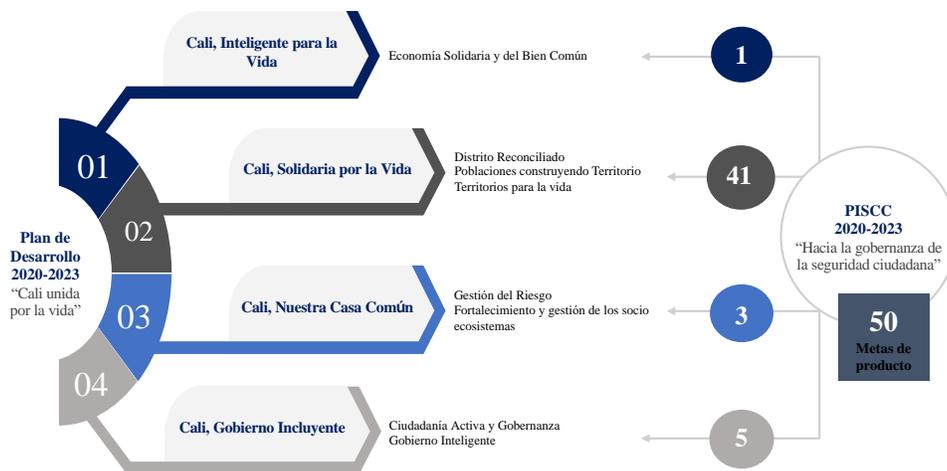
De acuerdo con lo establecido en la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019), “la formulación del PISCC no es un ejercicio desconectado de la formulación del Plan de Desarrollo Territorial” (pp. 40), por lo tanto, se debe garantizar una alineación entre estos



dos instrumentos de planificación, tanto en su composición estratégica como en la asignación de recursos.

Para el caso de Cali, el plan de desarrollo aprobado para el 2020-2023 denominado “Cali unida por la vida” esta estructurado en 4 dimensiones y 18 líneas estratégicas. EL 77% de las metas de producto establecidas en el PISCC se encuentra alineadas con las metas de producto contempladas en cada una de estas dimensiones. Tal como se evidencia en la Ilustración 5, de las 50 metas en las que se encontró alineación, el 82% se ubica en la dimensión “Cali, Solidaria por la Vida”, mientras que, las 8 restantes se distribuyen en las 3 dimensiones adicionales.

Ilustración 5. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo - Cali



Fuente: Elaboración propia con datos del PISCC de Cali (Alcaldía de Santiago de Cali, 2020) y el Plan de Desarrollo (Alcaldía de Santiago de Cali, 2020a)

3.1.2.3. Financiación del PISCC

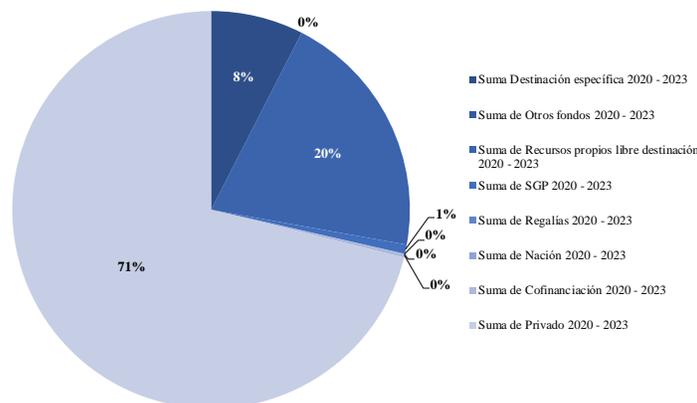
De acuerdo con la información presentada en el PISCC, para el periodo 2020 – 2023, el presupuesto proyectado para el cumplimiento de las metas establecidas en este instrumento de planificación es de 232.269 millones de pesos, de los cuales 223.694 millones provienen de recursos propios, dentro de los que se contemplan aquellos proyectados para recaudar a través del FONSET. Por otra parte, los 8.575 millones restantes corresponden a recursos por gestionar ante terceros. Estos recursos se encuentran distribuidos en las dimensiones del PISCC de la siguiente manera: 24% para el Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, 22% para la Prevención de Violencias, 19% para la Seguridad Inteligente, 19% para Comportamientos Contrarios a la Convivencia y Cultura de Legalidad, 10% para Medio Ambiente Sano y Seguro y el porcentaje restante (6%) se distribuyen entre las dimensiones faltantes.



En contraste con el PISCC, para el caso de las metas alineadas al Plan de Desarrollo, el presupuesto asignado, de acuerdo con lo establecido en el Plan Indicativo del Plan Plurianual de Inversiones, es de 984.208 millones de pesos, los cuales se concentran en las metas asociadas al Fortalecimiento de Capacidades Institucionales, dimensión en la que se proyecta la inversión del 82% de los recursos asignados, mientras que, para las dimensiones restantes se mantienen valores similares a los establecidos en el plan de inversiones del PISCC.

En este punto es importante considerar que la diferencia que se presenta entre la asignación realizada en el PISCC y en el Plan Indicativo del Plan de Desarrollo, se relaciona en mayor medida con los recursos por gestionar ante entidades privadas, lo que se refleja en la distribución del presupuesto representada en el Gráfico 2. En el cual es posible observar que, la principal fuente de financiación para el cumplimiento de las metas del PISCC en el Distrito de Cali son los recursos a gestionar ante privados, los cuales corresponden al 71,12% del presupuesto total. En ese sentido, las fuentes de financiación con mayor prioridad son, además de los recursos privados, los ingresos corrientes de libre destinación, que corresponden al 20,3% del presupuesto asignado y los recursos de destinación específica, dentro de los que se encuentran la contribución especial de FONSET, que suman el 7,5%.

Gráfico 2. Recursos de las metas del PISCC alineadas con el Plan de Desarrollo por fuente de financiación - Cali⁷



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Plan Indicativo del Plan de Desarrollo (Alcaldía de Santiago de Cali, 2020)

Finalmente, es importante precisar que, de acuerdo con el Plan Plurianual de Inversiones, el total de los recursos asignados para el cumplimiento de todos los programas establecidos en

⁷ Estos recursos corresponden a la asignación realizada en el Plan Indicativo para las 50 metas del PISCC que se encuentran alineadas con el Plan de Desarrollo Territorial.

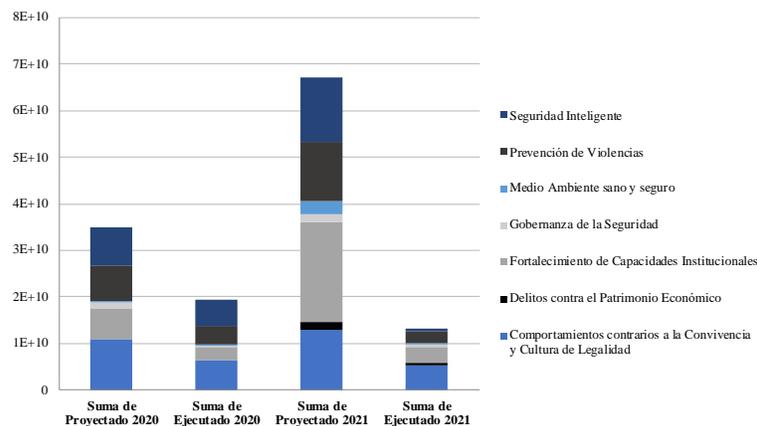


el plan de desarrollo es de 18.1 billones de pesos, de los cuáles el 5,4% corresponden a los recursos reservados para el financiamiento del PISCC.

3.1.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC

Tras realizar la verificación de la información disponible en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión -SPI- contrastado con la matriz de seguimiento a la inversión de la administración municipal, desde el inicio del actual período de gobierno hasta el mes de mayo del año en curso se identificaron 107 proyectos formulados y en proceso de ejecución que apuntan al cumplimiento de las metas establecidas en el PISCC.

Gráfico 3. Proyección de recursos VS ejecución de recursos por dimensión – año 2020 y 2021 - Cali



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en SPI (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.e) y de las matrices de seguimiento a la inversión con corte a diciembre del 2020 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021a) y mayo del 2021 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021b).

Para el año 2020, se viabilizaron 40 proyectos, los cuales contemplaban la ejecución de 35.000 millones de pesos, apuntándole principalmente a las metas de producto contempladas en las dimensiones de Comportamientos contrarios a la Convivencia Ciudadana y Cultura de Legalidad (31%), Seguridad Inteligente (23%), Prevención de las Violencias (22%) y Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (19%). Sin embargo, a corte de diciembre del mismo año, solo se ejecutaron 19.475 millones de pesos (Gráfico 3).

Las fuentes que financiaron esta ejecución fueron: recursos de Destinación Específica, Ingresos Corrientes de Libre Destinación y recursos del Sistema General de Participaciones, con porcentajes de 54%, 39% y 7% respectivamente. Con respecto a los recursos de destinación específica es importante establecer que, 7.699 millones (76%) provenían del FONSET; sin embargo, las actividades contempladas dentro de estos proyectos también se

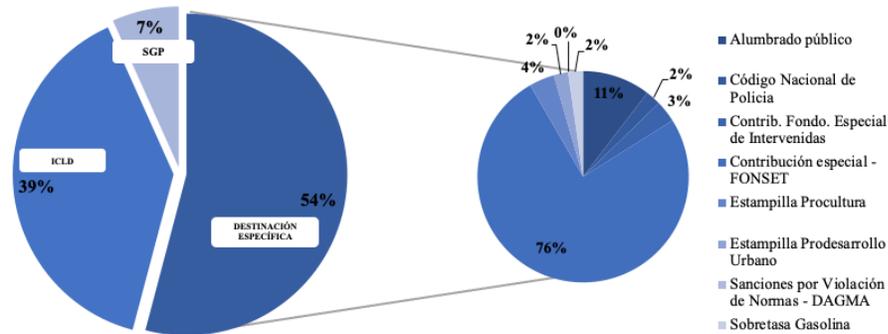


financiaron con recursos resultantes de la contribución por Alumbrado Público, estampilla procultura, Multas impuestas por el Código Nacional de Policía, entre otras (Gráfico 4).

Por otra parte, para el año 2021 se han viabilizado 82 proyectos, correspondientes a 67.027 millones de pesos, distribuidos principalmente en las siguientes dimensiones: Fortalecimiento de Capacidades Institucionales (32%), Seguridad Inteligente (20%), Prevención de Violencias (22%) y Comportamientos contrarios a la Convivencia y Cultura de Legalidad (19%). Hasta el mes de mayo, se encontraban comprometidos el 19% de los recursos, es decir, 13.093 millones de pesos (Gráfico 3).

En este mismo año, los proyectos se han financiado con recursos de destinación específica e ingresos corrientes de libre destinación; a diferencia del año 2020, esta última fuente de financiación a tomado mayor relevancia, dado que, del total de recursos ejecutados, el 62% corresponden a los recursos ICLD. Por su parte, los recursos de destinación específica representan el 38%, entre los que cobra especial importancia la contribución especial al FONSET, de los cuales se han ejecutado 4.276 millones para el cumplimiento de las metas establecidas en el PISCC (Gráfico 5).

Gráfico 4. Distribución porcentual de los recursos ejecutados por fuente de financiación - año 2020 - Cali⁸

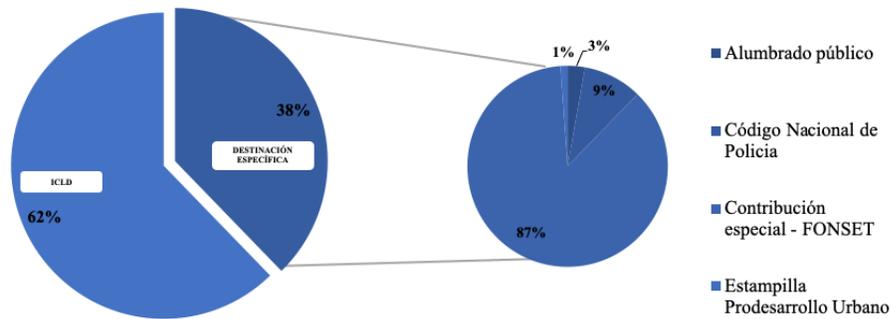


Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en SPI (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.) y la matriz de seguimiento a la inversión con corte a diciembre del 2020 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021) .

⁸ En la información suministrada por la entidad territorial se indica la fuente de financiación denominada código Nacional de Policía, sin embargo, de acuerdo con la Ley 2000 del 2019, este termino fue reemplazado por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia



Gráfico 5. Distribución porcentual de los recursos ejecutados por fuente de financiación - año 2021 - Cali



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en SPI (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.) y la matriz de seguimiento a la inversión con corte a mayo del 2021 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021).

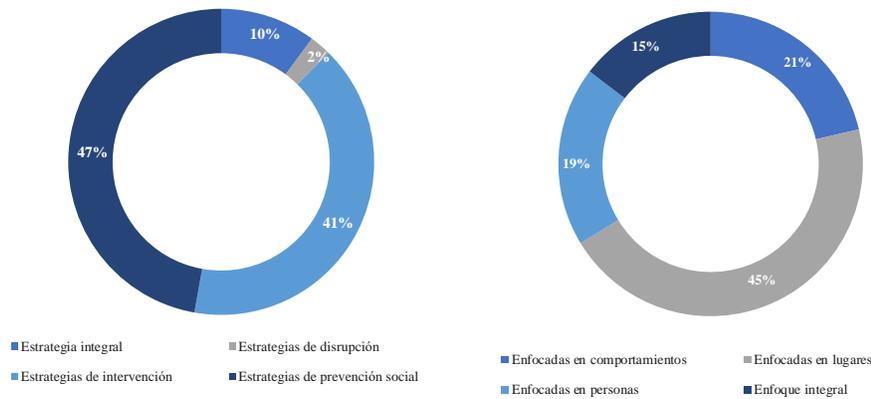
Contrastando esta información con los reportes de gastos de inversión del FUT (Contaduría General de la Nación, s.f.), para el caso del FONSET se encontró que, para el año 2020 se estableció como presupuesto definitivo un total de 67.683 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron el 63%, correspondientes a 42.919 millones. De este total, el 94,3% fue invertido en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público y el 5,7% restante en el rubro de Desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En segundo lugar, a corte de septiembre de 2021, el presupuesto definitivo para la cuenta de FONSET en el municipio de Cali es de 75.237 millones de pesos, de los cuales se ha ejecutado el 35%, correspondiente a 26.383 millones. De este último recurso, se ha invertido el 42,7% en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público y el 57,3% restante en el rubro de Desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Finalmente, en el distrito de Cali, la mayor parte de los proyectos se enfocan en estrategias de prevención social (47%), por lo tanto se concentran en combatir las causas de los delitos y en generar condiciones que permitan disminuir el riesgo de involucramiento en actos delictivos, actividades que se complementan con estrategias de intervención (41%), que tiene como objetivo el fortalecimiento de los sistemas de justicia y el mejoramiento de las condiciones del entorno para que cada vez se facilite menos la perpetuación de algún comportamiento que afecte la seguridad y la convivencia ciudadana. Así mismo, las acciones se enfocan en los lugares, reconociendo que, existe cierta concentración en algunos puntos específicos del municipio que requieren mayor atención e intervención (Gráfico 6).



Gráfico 6. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - Cali



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en SPI (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.) y de las matrices de seguimiento a la inversión con corte a diciembre del 2020 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021) y mayo del 2021 (Alcaldía de Santiago de Cali, 2021).

3.1.2.5. *Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-*

De acuerdo con la información consultada en el Mapa de Inversiones del DNP (s.f.d), entre el año 2020 y 2021 el Distrito de Cali no ha presentado proyectos enmarcados en las metas establecidas en el PISCC para ser financiados con el SGR, aun cuando, dentro del presupuesto se contemplaban 100 millones de pesos para la Construcción de un Centro de Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas -SPA- en el año 2020.

3.1.2.6. *Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-*

Según la información consultada en las actas del FOSECON, entre los años 2020 y 2021 desde el Distrito de Cali no se han tramitado proyectos para ser financiados a través de esta fuente.



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA





3.2. SAN ANDRÉS DE TUMACO

3.2.1. Contexto general del territorio

El municipio de San Andrés de Tumaco se ubica en el departamento de Nariño, el cual hace parte de la región pacífica colombiana. Limita al norte con el municipio de Francisco Pizarro (Salahonda), al sur con la República de Ecuador, al oriente con Barbacoas y Roberto Payan y al occidente con el Océano Pacífico. Tiene una extensión territorial de 3.778 km², territorio “constituido por 384 veredas, 5 comunas en el área urbana, 13 corregimientos (área no colectiva), 15 consejos comunitarios y 18 resguardos indígenas” (Alcaldía Distrital de Tumaco, 2020a, pp. 14). Adicionalmente, Tumaco cuenta con una población de 257.052 habitantes, de los cuales el 33,7% residen en el área urbana y el 66,3% restante en el área rural (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.).

De acuerdo con las disposiciones de la Ley 617 de 2000⁹, este municipio se clasifica dentro de la cuarta categoría, dado que, sus ingresos corrientes de libre destinación superan los 25.000 salarios mínimos legales mensuales. De manera análoga, de acuerdo con el ejercicio de caracterización territorial realizado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS- del DNP, Tumaco tiene un entorno de desarrollo intermedio, lo que indica que, este municipio goza de una participación importante en la economía departamental, además, presenta cifras modestas en los indicadores que miden la calidad de vida, evidenciando algunas brechas sociales y, adicionalmente, “la institucionalidad local requiere esfuerzos principalmente en la capacidad de atracción de inversiones y de generación de recursos propios” (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, -DDTS, 2015, pp. 17).

Según el Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana realizado por la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG- del DNP (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG, 2021g), en materia de seguridad, los principales problemas de Tumaco giran en torno a los delitos de homicidio, lesiones personales, hurto (personas y motocicletas), homicidios en accidente de tránsito y violencia intrafamiliar. De acuerdo con el ejercicio comparativo realizado en este mismo documento, el homicidio se comete en un porcentaje significativamente mayor a la tasa departamental y nacional.

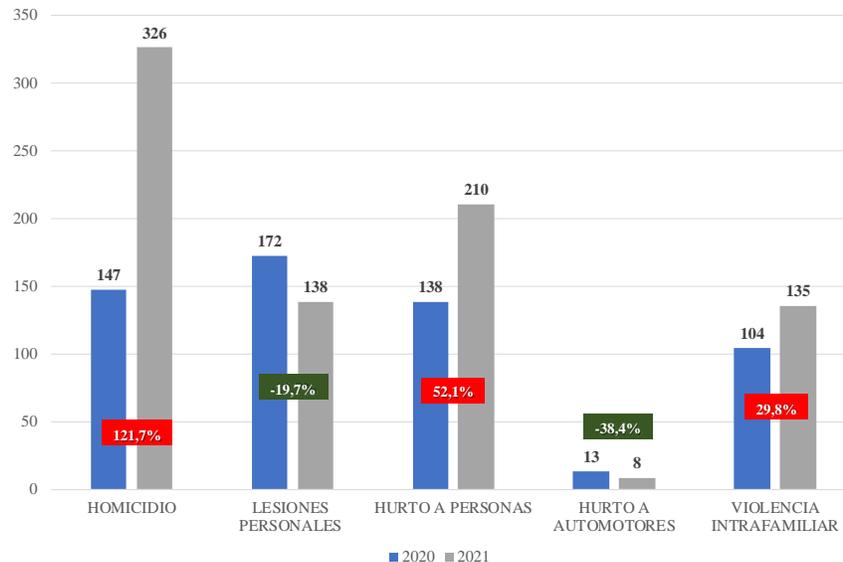
Esta información se valida al revisar los datos del SIEDCO (Policía Nacional, s.f.), en el cual se evidencia que el delito con mayor incidencia en este municipio es el homicidio con 147

⁹ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.



casos reportados hasta el 31 de octubre del año 2020, cifra que ha tenido un incremento del 121,7% para la misma fecha del 2021. Seguidamente, se encuentra el hurto a personas, con una variación negativa de 52,1%; y las lesiones personales que, aunque tuvieron una variación positiva de 19,7%, sigue siendo uno de los principales problemas de seguridad para el municipio (Gráfico 7).

Gráfico 7. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Tumaco



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia (s.f.)

Con respecto a la convivencia ciudadana, Tumaco registró entre 2017 y 2020, 9.006 comportamientos contrarios a la convivencia, prevaleciendo el incumplimiento de las órdenes de policía (88,59%), el irrespeto a la policía (2,28%), utilizar celular con reporte de hurto (1,98%), el porte de sustancias prohibidas (1,81%) y el porte de armas (1,38%) (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG, 2021).

Por otra parte, y dadas las particularidades de Tumaco al ser un distrito costero, es importante resaltar las estadísticas en materia de seguridad y protección marítima y fluvial. En ese orden, de acuerdo con la información disponible en TerriData, en los últimos 10 años han sido incautadas armas y bienes de contrabando, así como sustancias explosivas y psicoactivas. Para el año 2019, la incautación de bienes de contrabando tuvo un aumento significativo, pasando de 13.542 en el 2018 a 314.288 en este año, así mismo, la incautación de drogas aumentó de 17.439 kg en 2018 a 31.760 kg en el 2019 lo que demuestra la importancia de considerar medidas tendientes a aumentar la seguridad con el propósito de disminuir el uso de las zonas marítimas como espacio para la comisión de delitos (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.b).



A partir de lo anterior, es preciso señalar que el Distrito de Tumaco, dada las altas tasas de homicidio, se considera un territorio de especial interés en materia de seguridad y convivencia ciudadana, teniendo en cuenta que, la correcta planificación y ejecución de los recursos disponibles para la puesta en marcha de acciones tendientes a reducir la inseguridad y los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, suponen una mejora significativa en la calidad de vida de las personas que habitan este municipio.

3.2.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023

3.2.2.1. Composición y estructuración del PISCC

El ejercicio de planificación estratégica, operativa y financiera en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el Distrito de Tumaco para el período 2020 – 2023 parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual se encuentra estructurado en 4 líneas estratégicas, 7 programas, 21 subprogramas y 107 productos (Ilustración 6).

Ilustración 6. Estructura y composición del PISCC de Tumaco 2020 – 2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Alcaldía Distrital de Tumaco, 2020b)

3.2.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial

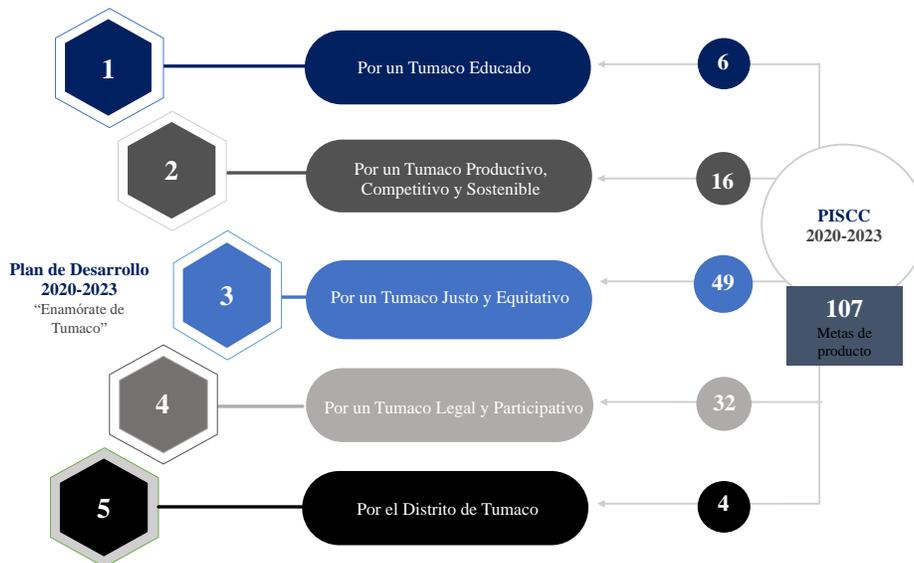
De acuerdo con lo establecido en la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019), “la formulación del PISCC no es un ejercicio desconectado de la formulación del Plan de Desarrollo Territorial” (pág. 40), por lo tanto, se debe garantizar una alineación entre estos dos instrumentos de planificación, tanto en su composición estratégica como en la asignación de recursos.



Para el caso de Tumaco, el plan de desarrollo aprobado para el 2020-2023 denominado “Enamórate de Tumaco” esta estructurado en 5 acuerdos estratégicos y 2 programas. El 100% de las metas de producto establecidas en el PISCC se encuentra alineadas con las metas de producto contempladas en cada uno de estos acuerdos estratégicos. Tal como se evidencia en la Ilustración 2, de las 107 metas en las que se encontró alineación, el 46% se ubica en el acuerdo estratégico “Por un Tumaco Justo y Equitativo”, el 30% corresponden a “Por un Tumaco Legal y Participativo”, mientras que, las 26 metas restantes se distribuyen en las 3 dimensiones adicionales (Ilustración 7).

En ese sentido, el PISCC de Tumaco tiene una particularidad especial, dado que, contempla el desarrollo de acciones que no se encuentran relacionadas de manera directa con los temas de seguridad y convivencia ciudadana, como el fortalecimiento de los productores agrícolas, la estimulación del emprendimiento, construcción de escuelas, instalación de zonas Wifi, entre otros.

Ilustración 7. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo - Tumaco



Fuente: Elaboración propia con datos del PISCC de Tumaco (Alcaldía Distrital de Tumaco, 2020) y el Plan de Desarrollo (Alcaldía Distrital de Tumaco, 2020)

3.2.2.3. Financiación del PISCC

De acuerdo con la información presentada en el PISCC, para el periodo 2020 – 2023, el presupuesto proyectado para el cumplimiento de las metas establecidas en este instrumento de planificación es de 53.841 millones de pesos. La mayor parte de los recursos, es decir, el 75%, se encuentran asignados a la línea estratégica denominada “Tumaco con cultura ciudadana, convivencia y civismo previendo socialmente la violencia”, mientras que, el

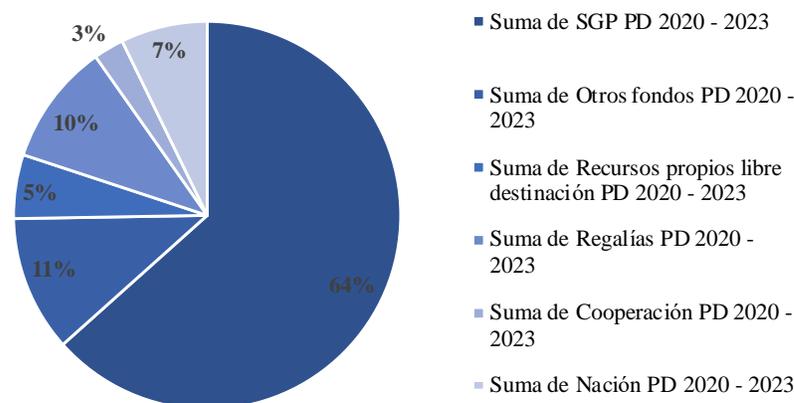


recurso restante se distribuye de la siguiente manera: 13,6% para Tumaco construyendo paz con justicia, verdad y reparación, 10% para Tumaco con autoridad y contundencia contra el crimen y 1% para Tumaco con inteligencia y tecnología para disminuir el delito.

En contraste con el PISCC, para el caso de las metas alineadas al plan de desarrollo, el presupuesto asignado, de acuerdo con lo establecido en el Plan Indicativo, es de 50.330 millones de pesos, los cuales igualmente se concentran en las metas asociadas a la línea estratégica de Tumaco con cultura ciudadana, convivencia y civismo previendo socialmente la violencia, línea estratégica en la que se proyecta la inversión del 74,4% de los recursos asignados, mientras que, para las restantes se mantienen valores similares a los establecidos en el plan de inversiones del PISCC, con una mayor participación para el caso de la línea correspondiente a inteligencia y tecnología para disminuir el delito.

Por otra parte, tomando como referencia el Gráfico 8, es posible observar que la principal fuente de financiación para el cumplimiento de las metas del PISCC en el Distrito de Tumaco son los recursos del Sistema General de Participaciones, los cuales corresponden al 64% del presupuesto total. De manera complementaria, las fuentes de financiación con mayor prioridad, además de los recursos de SGP, son otros fondos, que corresponden al 11% del presupuesto asignado y los recursos propios de libre destinación, que suman el 10%. Para el caso de Tumaco no se hace una discriminación de los recursos correspondientes al FONSET.

Gráfico 8. Recursos de las metas del PISCC alineadas con el Plan de Desarrollo por fuente de financiación - Tumaco¹⁰



Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Plan Indicativo del Plan de Desarrollo (Alcaldía Distrital de Tumaco, 2020)

¹⁰ Estos recursos corresponden a la asignación realizada en el Plan Indicativo para las 107 metas del PISCC que se encuentran alineadas con el Plan de Desarrollo Territorial.



Finalmente, es importante precisar que, de acuerdo con el Plan Plurianual de Inversiones, el total de los recursos asignados para el cumplimiento de todos los programas establecidos en el plan de desarrollo es de 1.4 billones de pesos, de los cuáles el 3,5% corresponden a los recursos reservados para el financiamiento del PISCC.

3.2.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC

Tras realizar la verificación de la información disponible en SPI, no fue posible la identificación de los proyectos que se encuentran viabilizados y en proceso de ejecución para el Distrito de Tumaco, dado que, la información cargada en esta plataforma no se encuentra actualizada.

No obstante, de acuerdo con la información del Reporte Territorial del DNP, para la vigencia 2021 el municipio de Tumaco tiene 4 proyectos en proceso de viabilidad, los cuales contemplan la ejecución de 393 millones de pesos provenientes de recursos propios. La totalidad de estos proyectos apuntan a implementar estrategias de intervención, consistentes en el fortalecimiento de los sistemas policiales y judiciales y la adecuación de zonas públicas; además, las acciones contempladas dentro de estos proyectos se enfocan en lugares y comportamientos.

Por otra parte, al realizar un análisis de los principales rubros en los que se ejecutaron los recursos presupuestados en el FONSET para los años 2020 y 2021 (Contaduría General de la Nación, s.f.), se encontró que, en primer lugar, para el año 2020 se estableció como presupuesto definitivo un total de 1.423 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron el 33,6%, correspondientes a 479 millones. De este total, el 61,2% fue invertido en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público y el 38,7% restante en el rubro de Desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En segundo lugar, a corte de septiembre de 2021, el presupuesto definitivo para la cuenta de FONSET en el municipio de Tumaco es de 2.069 millones de pesos, de los cuales se ha ejecutado el 43,3%, correspondiente a 897 millones. De este rubro, se ha invertido el 73,3% en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público y el 26,6% restante en el rubro de Desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.



3.2.2.5. Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-

De acuerdo con la información consultada en el Mapa de Inversiones del DNP (s.f.), entre el año 2020 y 2021 el Distrito de Tumaco no ha presentado proyectos enmarcados en las metas establecidas en el PISCC para ser financiados con el SGR.

3.2.2.6. Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-

Según la información suministrada por el Ministerio del Interior y consultada en las actas del FONSECON, entre los años 2020 y 2021 desde el Distrito de Tumaco no se han tramitado proyectos para ser financiados a través de esta fuente.



El futuro es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA





3.3. MEDELLÍN

3.3.1. Contexto general del territorio

Medellín es la capital del departamento de Antioquia, se ubica en la cordillera central de los Andes, se encuentra cercada en ambas orillas por el río Medellín, que atraviesa la ciudad de sur a norte, y es el municipio principal del área metropolitana del Valle de Aburrá. La ciudad cuenta con un área total de 328 km² de los cuales 110 km² son suelo urbano y 218 km² corresponden suelo rural. Adicionalmente, Medellín cuenta con una población de 2.533.424 habitantes según el censo del año 2020. En el transcurso del siglo XIX, Medellín se posicionó como un referente de comercio, exportando oro y mercancías provenientes de la industrialización (Blog Nueva Lengua, 2017).

De acuerdo con las disposiciones de la Ley 617 de 2000¹¹ Medellín se clasifica dentro de la categoría especial, dado que, su población es superior a los 500.001 habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación se encuentran alrededor de los 1.600 millones de pesos, lo que posiciona a esta entidad territorial como una de las principales ciudades del país. Igualmente, en el marco del ejercicio de caracterización territorial realizado por la DDTS del DNP, Medellín tiene un alto desempeño institucional, funcional económico y calidad de vida frente a otros municipios, lo que lo ubica en un entorno de desarrollo robusto. “No obstante, se evidencia también que sus grandes déficits se presentan en temas de seguridad (por fenómenos de delincuencia común) y en asuntos relacionados con el componente ambiental” (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, -DDTS, 2015, pp. 25).

Según el Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana realizado por la DJSG del DNP (2021e), en materia de seguridad, Medellín se sitúa como la segunda ciudad con más comportamientos contrarios a la convivencia ocurridos durante el 2020, al igual que permanece con altos índices delictivos originados por el hurto en todas sus modalidades, violencia intrafamiliar y lesiones personales, mostrándose como una ciudad con gran porcentaje significativo en comparación con otras ciudades.

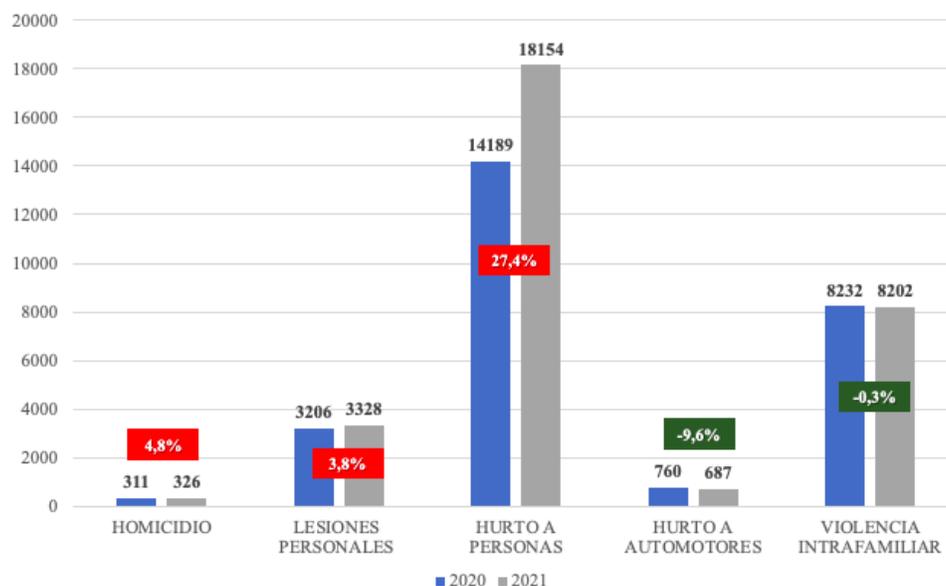
Así mismo es importante mencionar que, de acuerdo con la Encuesta de Seguridad y Convivencia del DANE publicada en 2021, Medellín ha evidenciado una disminución muy baja en la percepción de inseguridad con un -0.1 puntos porcentuales pasando de a 31,2 de 2020 a 31,1 2021 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, -DANE, 2021).

¹¹ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.



Esta información se valida al revisar los datos del SIEDCO (Policía Nacional, s.f.), en el cual se evidencia que el delito con mayor incidencia en este municipio es el hurto a personas con 14189 casos reportados hasta el 31 de octubre del año 2020, cifra que ha tenido un incremento del 27,4% para la misma fecha del 2021. Seguidamente, se encuentra la violencia intrafamiliar que, aunque tuvo una variación positiva de 0,3%, sigue siendo uno de los problemas principales en seguridad; y, finalmente se encuentran las lesiones personales que, tuvieron una variación negativa de 3,8% (Gráfico 9).

Gráfico 9. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual – Medellín



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia (s.f.)

Con respecto a la convivencia ciudadana, en Medellín existen 10 Grupos Delictivos Organizados (GDO) y 66 Grupos de Delincuencia Común Organizada (GDCO), que agudizan temas de extorsión, sicariato, hurto y lesiones personales. Esto necesariamente implica una acción coordinada entre las capacidades locales y la fuerza pública, por lo que es necesario un factor primordial: la inteligencia y la investigación criminal, elementos que permitirán lograr la judicialización de las estructuras criminales afectando directamente las rentas de estos grupos (Medellín Cómo Vamos, 2020).

Así mismo respecto a los comportamientos contrarios a la convivencia, según el reporte del Observatorio Sistema de Ciudades, Medellín es la segunda ciudad con mayor número de comportamientos contrarios a la convivencia con un total de 155.569 en el año 2020.



Según el informe *Cómo Vamos Medellín (2020)* la tasa de homicidios aumentó en 1,7% entre el periodo del 2016 – 2019, representado en un total de 23,8%, lo que evidencia la imposibilidad de alcanzar la meta prevista para el 2030 en tener una reducción a los 10,3 homicidios por cien mil habitantes; de igual forma, el incremento en la denuncia ha sido exponencial pasando de 13.336 a 26.700 entre el 2016 al 2019 por delitos de hurto a personas, motocicletas, celulares entre otros.

Es por lo anterior que, parte de las conclusiones del informe de *Cómo Vamos Medellín (2020)* indican que, a pesar del aumento de las inversiones a través de programas y proyectos en materia de seguridad, de 22 indicadores incluidos en el PISCC solo 5 dieron un cumplimiento del 100%, dejando un margen 16 sin cumplir en su totalidad, representado en un 72,72%.

Por esta razón, Medellín sigue siendo una ciudad de referencia para otros territorios colombianos, lo que genera un interés especial en materia de seguridad y convivencia ciudadana, teniendo en cuenta que, la correcta planificación y ejecución de los recursos disponibles para la puesta en marcha de acciones tendientes a reducir la inseguridad y los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, suponen una mejora significativa en la calidad de vida de las personas que habitan este municipio.

3.3.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023

3.3.2.1. Composición y estructuración del PISCC

El ejercicio de planificación estratégica, operativa y financiera en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Medellín para el período 2020 – 2023 parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual se encuentra estructurado en 6 dimensiones, 06 líneas estratégicas, 19 fenómenos, los cuales están asociados a las problemáticas, y 33 indicadores (Ilustración 8).



Ilustración 8. Estructura y composición del PISCC de Medellín 2020-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Alcaldía de Medellín, 2020b)

3.3.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial

De acuerdo con lo establecido en la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019), “la formulación del PISCC no es un ejercicio desconectado de la formulación del Plan de Desarrollo Territorial” (pág. 40), por lo tanto, se debe garantizar una alineación entre estos dos instrumentos de planificación, tanto en su composición estratégica como en la asignación de recursos.

En el caso de Medellín, el plan de desarrollo aprobado para el 2020-2023 denominado “Medellín futuro” está estructurado bajo 4 enfoques (i) desarrollo humano sostenible y territorialmente equitativo, (ii) poblacional y diferencial, (iii) género y (iv) enfoque de seguridad humana y paz, de los cuales se desprenden 5 grandes líneas estratégicas conformadas por 28 componentes y 93 programas.

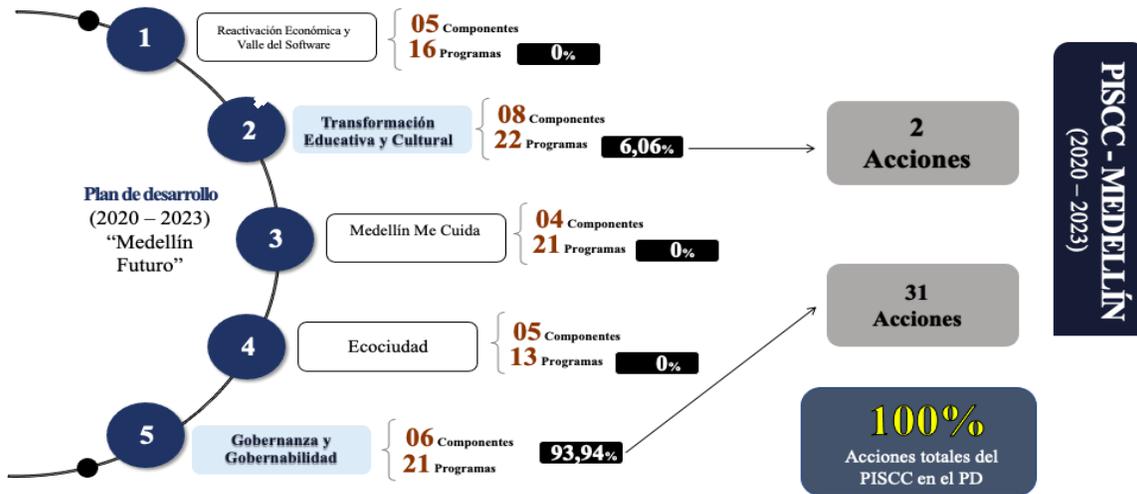
Por otra parte, el PISCC de Medellín para el periodo 2020 – 2023 está estructurado en 6 dimensiones fortaleciendo su accionar con 6 líneas estratégicas desplegando 33 indicadores con sus respectivas metas. De acuerdo con lo anterior el 63,64% de las metas establecidas en el PISCC se encuentran alineadas con indicadores de resultado y el 36,36% hacen parte de las metas de producto contempladas en cada una de las líneas estrategias, componentes o programas del plan de desarrollo territorial.

Tal como se evidencia en la Ilustración 9, las 5 dimensiones desplegadas en los 33 indicadores del PISCC se alinean en un 100% frente a las 121 acciones representadas en los componentes o programas del plan de desarrollo. Ahora bien, 31 acciones se abordan en la línea estrategia No. 5: gobernanza y gobernabilidad lo que representa un 93,94% y las 2 acciones restantes se circunscriben a la línea No. 2: transformación educativa con una



representación de 6,06%. Cabe resaltar que de las 33 acciones del PISCC, 19 están inmersas en dos componentes: seguridad y paz y víctima y justicia lo que representa un 57,57% y 14 acciones están incluidos en 06 programas con un 42,43%.

Ilustración 9. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Medellín



Fuente: Elaboración propia con datos del PISCC de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2020) y el Plan de Desarrollo (Alcaldía de Medellín, 2020a)

3.3.2.3. Financiación del PISCC

De acuerdo con el proceso de planificación y gestión financiera para el periodo 2020 – 2023 la administración central de Medellín asignó un recurso de 19.4 billones de pesos para ser ejecutados dentro de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo Municipal.

Frente a los recursos programados en el plan de desarrollo se pudo establecer que el presupuesto asignado que tiene un impacto directo y aporta al PISCC es de 157.856 millones el cual se distribuye de la siguiente forma: (i) dimensión de crimen organizado aportando con 56.555 millones; (ii) dimensión de violencia contra la mujer y violencia intrafamiliar la cual tiene un aporte de 93 millones; (iii) dimensión de comportamientos contrarios a la convivencia tiene un valor de 8.295 millones; (iv) las dimensiones de: violencia homicida y desplazamiento forzado intraurbano, violencias asociadas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes y hurtos no cuentan con aportes del Plan Plurianual lo que representa un dato negativo del 0% de compromiso frente a las metas del Plan Integral, esto quiere decir que, de las 33 metas propuestas solo 5 tienen asignación de recursos representada en un 15,15%.

En este punto se debe considerar que, el Plan Plurianual de Inversiones de Medellín tiene una asignación de recursos representada en el 0,76%, para el financiamiento de los programas del PISCC en una de las ciudades más importantes para Colombia.



3.3.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC

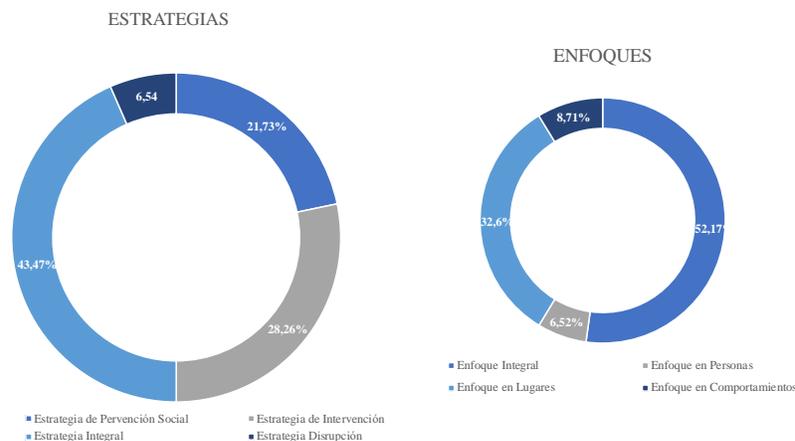
Tras realizar la verificación de la información disponible en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión -SPI- contrastado con la matriz de seguimiento a la inversión de la administración municipal, desde el inicio del actual período de gobierno hasta el mes de septiembre del año en curso (2020 - 2021) se identificaron 46 proyectos formulados y en proceso de ejecución que apuntan al cumplimiento de las metas establecidas en el PISCC con una ejecución de 349.039 millones de pesos.

Para el año 2020, se reportaron 30 proyectos, los cuales contemplaban una proyección de 278.835 millones de pesos, provenientes de recursos propios. Sin embargo, a corte de diciembre del mismo año, solo se ejecutaron 183.511 millones de pesos lo que representa un 65,8% de lo proyectado.

Para el año 2021, se reportaron 16 proyectos, los cuales contemplan una proyección de 266.551 millones de pesos, provenientes de recursos propios. Sin embargo, a corte de septiembre de este año en curso, han ejecutado 165.527 millones de pesos lo que representa un 62% de lo proyectado.

Finalmente, para el caso de Medellín, la mayor parte de los proyectos se enfoca en la estrategia integral (43,4%), con un accionar más complementado para afectar los fenómenos criminales que se presentan, seguido de las estrategias de intervención con un 28,2% donde las capacidades están siendo focalizadas en puntos calientes de la ciudad, complementado de la estrategia de prevención social con un 21,7% (Gráfico 10).

Gráfico 10. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - Medellín



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en SPI (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.)



Por otra parte, se realizó un análisis de los principales rubros en los que se ejecutaron los recursos presupuestados en el FONSET para los años 2020 y 2021 (Contaduría General de la Nación, s.f.). Encontrando que, en primer lugar, para el año 2020 se estableció como presupuesto definitivo un total de 210.732 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron el 64,5%, correspondientes a 137.956 millones. Donde se ha invertido el 40% en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, el 0,7% en reconstrucción de cuarteles y de otras instalaciones, y el 59,3% restante en el rubro de Desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En segundo lugar, a corte de septiembre de 2021, el presupuesto definitivo para la cuenta de FONSET en el municipio de Medellín es de 265.142 millones de pesos, de los cuales se ha ejecutado el 62,3%, correspondiente a 165.275 millones. De este total, el 34,6% fue invertido en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, el 0,9% en reconstrucción de cuarteles y de otras instalaciones y el 64,5% restante en el rubro de desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

3.3.2.5. Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-

De acuerdo con la información consultada en el Mapa de Inversiones del DNP, entre el año 2020 y 2023 Medellín ha presentado 01 proyecto enmarcado referente a la administración inteligente de problemas de seguridad ciudadana a través de modelos y herramientas generadas a partir de plataformas para territorios inteligentes apoyadas por estrategias de participación ciudadana en la ciudad de Medellín por un valor total de 2.634 millones de los cuales se ha ejecutado un 7,3%, correspondiente a 192 millones, aun cuando, dentro del presupuesto total de estos dos años el sistema arroja una cifra de 517.872 millones de pesos con una cantidad de 116 proyectos reportados.

3.3.2.6. Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-

Según la información consultada en las actas del FOSECON, entre los años 2020 y 2021 desde Medellín no se han tramitado proyectos para ser financiados a través de esta fuente.

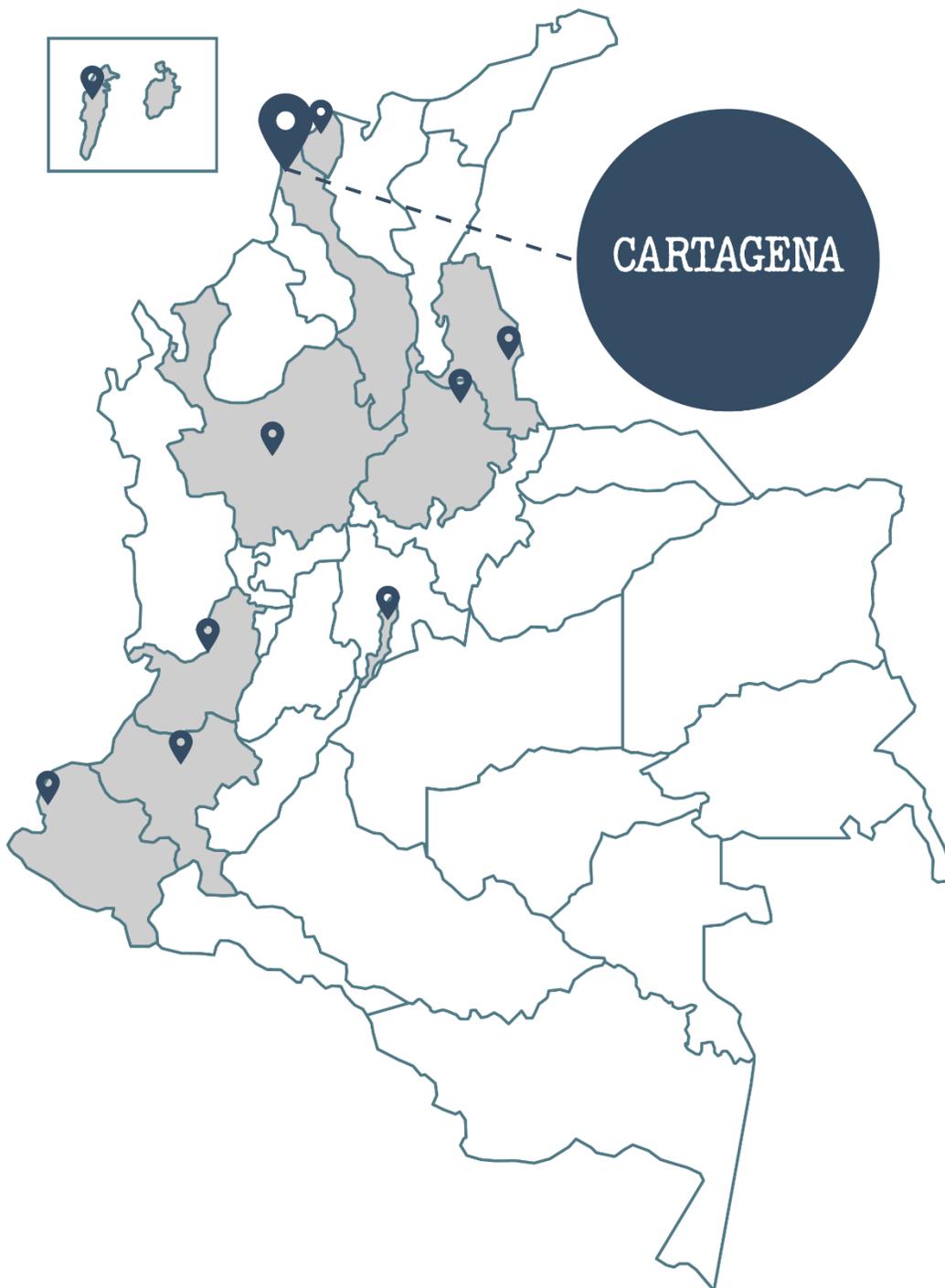


El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA





3.4. CARTAGENA DE INDIAS

3.4.1. Contexto general del territorio

Cartagena de Indias fue fundada el 1 de junio de 1533 por Pedro de Heredia, es la capital del departamento de Bolívar, tiene una población de 1.1028.736 habitantes con una extensión de 623 km² de los cuales el 76 Km² son de suelo urbano, 547 Km de suelo rural, la población localizada en la zona urbana es del 95,6% mientras en la zona rural es de 4.4%, está localizada en el norte del departamento de Bolívar sobre la orilla del Mar Caribe. La zona es además un área de confluencia marina y fluvial debido a la presencia de las desembocaduras del Canal del Dique que generan formaciones del tipo delta en la Bahía de Cartagena y Barbacoas (Cartagena Caribe, s.f.).

De acuerdo con las disposiciones de la Ley 617 de 2000¹² Cartagena se clasifica dentro de la categoría especial, dado que, su población es superior a los 500.001 habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación para el año 2020 fueron de 564.044 millones, lo que ubica a esta entidad territorial como una de las principales ciudades del país. Igualmente, en el marco del ejercicio de caracterización territorial realizado por la DDTS del DNP, Cartagena se ubica en un entorno de desarrollo robusto, por lo que se considera una de las ciudades con gran incidencia en los recursos a nivel nacional (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, - DDTS, 2015)

Así mismo en lo referente, los datos de seguridad integral marítima y fluvial de TerriData, se han incautado 8 armas de fuego en el año 2018 en comparación con el 2019 que aumento un 50% con una cifra de 16 armas, en tema de incautaciones de droga para el 2018 se logro incautar 4.502,10 kg de clorhidrato de cocaína frente al 2019 que fueron 5.235,73 kg, lo que refleja un aumento del 85,9% (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.b).

Según el Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana realizado por la DJSJG del DNP (2021c), en materia de seguridad, Cartagena tuvo un incremento del 16.6% en la comisión de homicidios entre el 2019 y 2020. los principales problemas de Cartagena giran en torno a los delitos de hurto, lesiones personales y violencia intrafamiliar.

Igualmente es importante mencionar que, de acuerdo con la Encuesta de Seguridad y Convivencia del DANE publicada en 2021, Cartagena ha tenido un aumento exponencial en

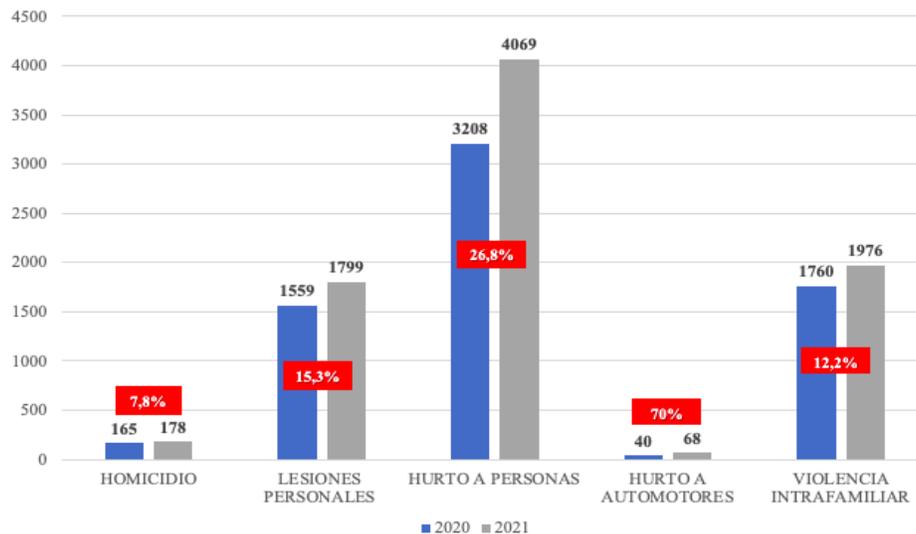
¹² “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.



la percepción de inseguridad con un incremento de 9,2 puntos porcentuales pasando de 63 del 2020 a 72,2 en el 2021 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, -DANE, 2021).

Esta información se valida al revisar los datos del SIEDCO (Policía Nacional, s.f.), en el cual se evidencia que el delito con mayor incidencia en este municipio es el hurto a personas con 3208 casos reportados hasta el 31 de octubre del año 2020, cifra que ha tenido un incremento del 26,8% para la misma fecha del 2021. Seguidamente, se encuentra la violencia intrafamiliar que tuvo una variación negativa de 12,2%; y, finalmente se encuentran las lesiones personales que, tuvieron una variación negativa de 15,3% (Gráfico 11).

Gráfico 11. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Cartagena



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia (s.f.)

Ahora bien, frente a los comportamientos contrarios a la convivencia ocurridos durante las mismas fechas, se tiene una preocupación por el aumento exponencial en las medidas correctivas con un 299.6%, como consecuencia del incumplimiento a las ordenes de policía, porte de armas, ocupación del espacio publico, porte de sustancias prohibías y riñas, resaltando una tendencia significativa frente a otras ciudades del país (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG, 2021).

Según el informe Cómo Vamos Cartagena (2021) en el 2020, aumentaron las muertes violentas, hasta el 31 de julio de 2021 se ha registrado 262 casos por esta causa de muerte, lo que preocupa al distrito, dado que, cada 4 de 10 homicidios se presenta por violencia interpersonal, lo que deja en visto la falta de tolerancia y cultura.



Es por lo anterior que, parte de las conclusiones del informe de *Cómo Vamos Cartagena* (2021) indican que, el distrito debe focalizar los programas de prevención en temas de importancia y de impacto a la comunidad como la deserción escolar, la tolerancia, cultura ciudadana y volcar las capacidades para derribar los mitos inseguros como los hurtos a personas, tráfico de estupefacientes y la consolidación de estructuras criminales dedicadas a la delincuencia común.

Por esta razón, Cartagena es un punto estratégico para la reactivación económica del país, por su impulso turístico y desafío frente a la disminución de los delitos ciudadanos, lo que debe generar un interés especial en el distrito en materia de seguridad y convivencia ciudadana, teniendo en cuenta que, la correcta planificación y ejecución de los recursos disponibles para la puesta en marcha de acciones tendientes a reducir la inseguridad y los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, suponen una mejora significativa en la calidad de vida de las personas que habitan este municipio.

3.4.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023

3.4.2.1. Composición y estructuración del PISCC

El ejercicio de planificación estratégica, operativa y financiera en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Cartagena de Indias para el período 2020 – 2023 parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual se encuentra estructurado en 03 ejes estratégicos alineados a 03 programas, los cuales se despliegan en 11 líneas de acción, con 30 estrategias las cuales están siendo medidas por 30 indicadores (Ilustración 10).

Ilustración 10. Estructura y composición del PISCC de Cartagena 2020-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, 2020)



3.4.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial

De acuerdo con lo establecido en la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019), “la formulación del PISCC no es un ejercicio desconectado de la formulación del Plan de Desarrollo Territorial” (pág. 40), por lo tanto, se debe garantizar una alineación entre estos dos instrumentos de planificación, tanto en su composición estratégica como en la asignación de recursos.

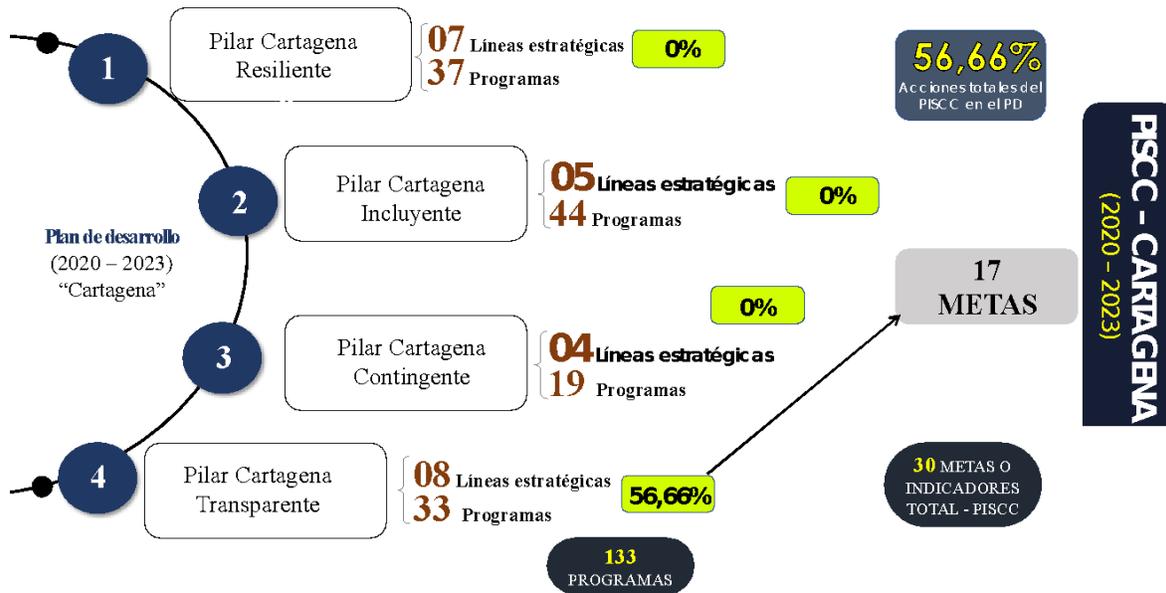
En el caso de Cartagena de Indias, el plan de desarrollo aprobado para el 2020-2023 denominado “Salvemos juntos a Cartagena” está estructurado bajo 04 pilares: (i) Cartagena resiliente, (ii) Cartagena incluyente, (iii) Cartagena contingente y (iv) Cartagena transparente, de los cuales se desprenden 31 líneas estratégicas conformadas por 162 programas.

De acuerdo con lo anterior y teniendo en cuenta las metas establecidas en el PISCC, se pudo evidenciar que del 100% de los indicadores solo el (56,66%) hacen parte de las metas de producto contempladas en cada una de las líneas de acción, programas o ejes estratégicos del plan de desarrollo.

Tal como se evidencia en la Ilustración 11, de las 30 estrategias o indicadores del PISCC solo 17 tuvieron alineación con las 162 acciones representadas en los programas del plan de desarrollo representado en un 56,66%. Ahora bien, frente al análisis de estas 17 estrategias o indicadores alineados se pudo establecer su porcentaje en cada eje estratégico del plan de desarrollo: cultura de la legalidad para la convivencia, los derechos y la paz con (54,54%), seguimiento y control interrelacionado del delito y comportamientos contrarios a la convivencia y seguridad ciudadana con (50%) y fortalecimiento de la justicia para el ciudadano con un (100%).



Ilustración 11. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Cartagena



Fuente: Elaboración propia con datos del PISCC de Cartagena (Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, 2020) y el Plan de Desarrollo (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2020)

3.4.2.3. Financiación del PISCC

De acuerdo con el proceso de planificación y gestión financiera para el periodo 2020 – 2023 la administración central de Cartagena asignó un recurso de 6.022 billones de pesos para ser ejecutados dentro de los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo Distrital.

Frente a los recursos programados en el plan de desarrollo se pudo establecer que el presupuesto asignado que tiene un impacto directo y aporta al PISCC es de 8.102 millones el cual se distribuye de la siguiente forma: (i) eje estratégico cultura de la legalidad para la convivencia, los derechos y la paz con un aporte de 791 millones ; (ii) seguimiento y control interrelacionado del delito y comportamientos contrarios a la convivencia y seguridad ciudadana con 7.298 millones y (iii) fortalecimiento de la justicia para el ciudadano con 12.865 millones.

Es importante resaltar que, en la distribución de los recursos el Plan Plurianual se asignaron 838 millones para los programas: construcción de paz territorial y prevención, promoción y protección de los derechos humanos en el distrito de Cartagena con un aporte de 344 millones al PISCC, los cuales aportan de forma general a la convivencia y planeación para la gestión local de la seguridad ciudadana, estas acciones no tienen una alineación con los ejes estratégicos del PISCC.



En este punto se debe considerar que, el Plan Plurianual de Inversiones de Cartagena tiene una asignación de recursos, representada en el 0,13%, para el financiamiento de los programas del PISCC en una de las ciudades más importantes para Colombia.

3.4.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC

Tras realizar la verificación de la información disponible en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión -SPI- contrastado con la matriz de seguimiento a la inversión de la administración municipal, desde el inicio del actual período de gobierno hasta el mes de septiembre del año en curso (2020 - 2021) se identificaron 25 proyectos formulados, de los cuales algunos están orientados al mejoramiento de la convivencia a través del código de seguridad y convivencia, fortalecimiento de los mecanismos comunitarios, fortalecimiento de la capacidad operativa, incremento del parque automotor y tecnología para la policía metropolitana, programas de prevención, entre otros, por un valor de asignación de 29.861 millones para ambas vigencias donde se ha ejecutado el 20%.

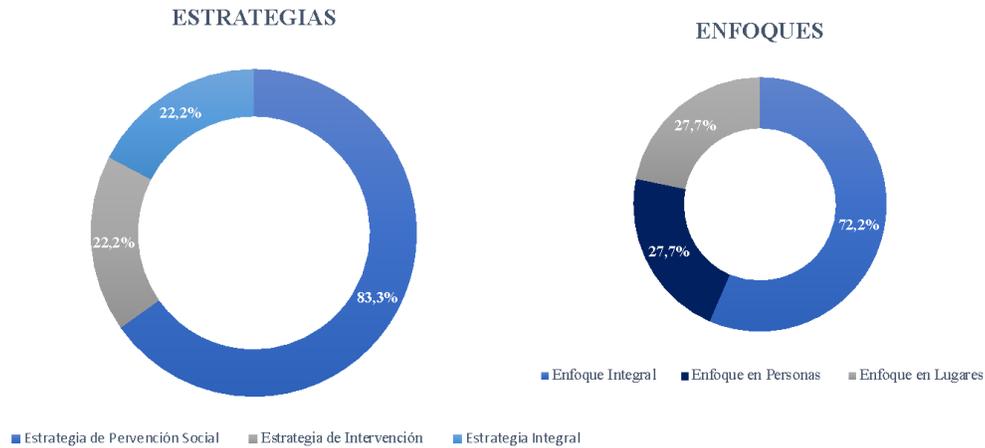
Para el año 2020, se reportaron 7 proyectos, los cuales contemplaban una inversión de 16.799 millones de pesos provenientes de recursos propios, sin embargo, a corte de diciembre del mismo año, no se reportó ejecución en SPI. Es importante resaltar que estos mismos proyectos tienen una continuidad para el 2021 por un valor de 14.007 millones de los cuales se han ejecutado 7.175 millones, correspondiente a un 51,2% del valor total proyectado.

Adicionalmente, para el año 2021, se viabilizaron 16 proyectos más, los cuales contemplan una inversión de 5.500 millones, provenientes de recursos propios. Sin embargo, a corte de septiembre de este año en curso, no se ha reportado en el sistema de seguimiento el nivel de ejecución de los proyectos.

Finalmente, para el caso de Cartagena, la mayor parte de los proyectos se enfoca en la estrategia prevención social (83,3%), seguido de las estrategias de intervención e integral con un 22,2% (Gráfico 12).



Gráfico 12. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - Cartagena



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en SPI (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.)

Por otra parte, se realizó un análisis de los principales rubros en los que se ejecutaron los recursos presupuestados en el FONSET para los años 2020 y 2021 (Contaduría General de la Nación, s.f.), encontrando que, en primer lugar, para el año 2020 se estableció como presupuesto definitivo un total de 13.100 millones, de los cuales se ejecutaron el 35,1%, correspondientes a 4.607 millones. Donde se ha invertido el 57% en compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia; el 28,7% restante en el rubro de Desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana; el 13,9% en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público y el 0,3% en reconstrucción de cuarteles y de otras instalaciones.

En segundo lugar, a corte de septiembre de 2021, el presupuesto definitivo para la cuenta de FONSET en el distrito de Cartagena de Indias es de 25.254 millones, de los cuales se ha ejecutado el 49,3%, correspondiente a 12.450 millones. De este total, el 32% fue invertido en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, el 17,5% en reconstrucción de cuarteles y de otras instalaciones, el 5,5% en compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia y el 44,7% restante en el rubro de desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

3.4.2.5. Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-

De acuerdo con la información consultada en el Mapa de Inversiones del DNP, entre el año 2020 y 2021 Cartagena no ha presentado proyectos enmarcados en las metas establecidas en



el PISCC para ser financiados con el SGR, aun cuando, dentro del presupuesto total de estos dos años el sistema arroja una cifra de 119.600 millones con una cantidad de 02 proyectos reportados focalizados en ambiente y desarrollo sostenible.

3.4.2.6. Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-

Según la información suministrada por el Ministerio del Interior y consultada en las actas del FONSECON, entre los años 2020 y 2021 para Cartagena se han tramitado 8 proyectos para ser financiados a través de esta fuente por valor de 15.369 millones de pesos para el fortalecimiento de las zonas acuáticas a través de la adquisición de botes, muelles flotantes, cuatrimotos, camionetas, bicicletas, cámaras body cam, así como el estudio, diseño y construcción de una Estación de Policía tipo B en el sector la Unión del barrio El Pozon en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA





3.5. BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL

3.5.1. Contexto general del territorio

El Distrito de Bogotá es la capital de Colombia, ubicado en el centro del país, a 2.600 metros sobre el nivel de mar y localizada en el departamento de Cundinamarca. Limita al norte con el municipio de Chía, al sur con los Departamentos del Meta y del Huila, al oeste con el Río Bogotá y al este llega hasta los Cerros orientales y conecta con los municipios de La Calera, Choachí, Ubaque, y Une. Tiene una extensión territorial de 1.605 km² y un área urbana de 307 km², dividida en 20 localidades, (Archivo de Bogotá, 2020). De igual manera Bogotá cuenta con una población de 7.743.955 Habitantes a 2020 de los cuales el 99,6% residen el área urbana y el 0,4% restante en el área rural (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.)

De acuerdo con las disposiciones de la Ley 617 de 2000¹³, Bogotá Distrito Capital se clasifica dentro de la categoría especial, dado que, su población es superior a los 500.001 habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación superan los 400.000 salarios mínimos legales mensuales. De manera análoga, de acuerdo con el ejercicio de caracterización territorial, Bogotá tiene un entorno de desarrollo robusto, lo que indica que es una de las principales economías del país con un porcentaje del valor agregado por actividad respecto al departamental del 100% y una mayor representación por actividad económica en especial en el sector terciario con 85,90% , además de presentar cifras mayores al promedio nacional en cobertura de servicios públicos y alcantarillado, salud y educación entre otros indicadores que miden la calidad de vida (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, -DDTS, 2015).

Según el Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana realizado por la DJSG del DNP (2021a), en materia de seguridad, los principales problemas de Bogotá giran en torno a los delitos de hurto a personas, violencia intrafamiliar, hurto a residencias, automotores y comercio, delitos que en algunos casos se cometen en un porcentaje significativamente mayor al promedio departamental y nacional.

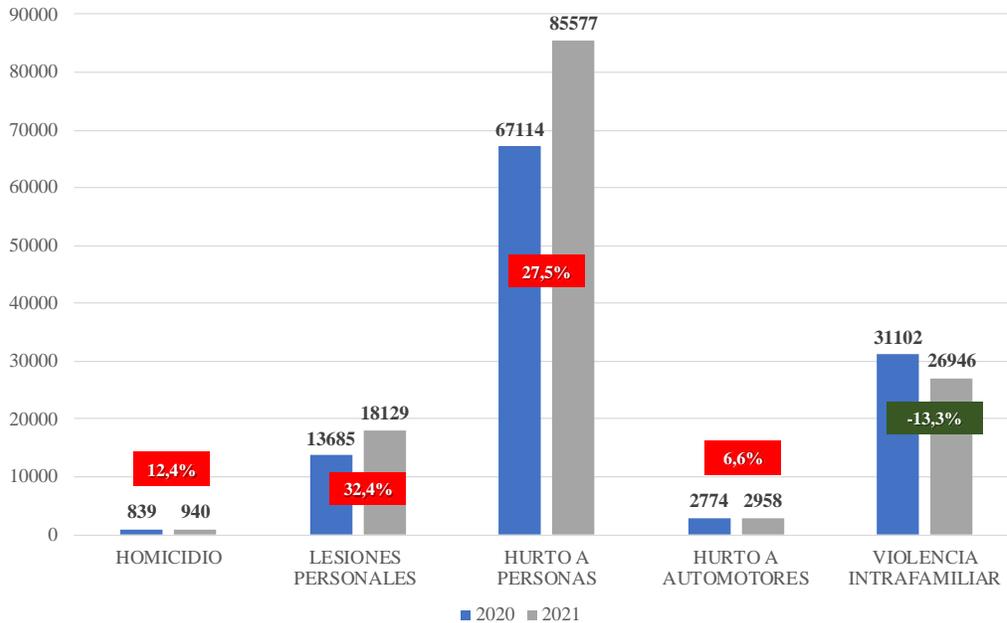
Esta información se valida al revisar los datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional -SIEDCO- (Policía Nacional, s.f.), en el cual se evidencia que el delito con mayor incidencia en este municipio es el hurto a personas con 85.577 casos reportados hasta el 31 de octubre del año 2020, cifra

¹³ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.



que ha tenido un incremento del 27,5% para la misma fecha del 2021. Seguidamente, se encuentra la violencia intrafamiliar que, aunque tuvo una variación positiva de 13,3%, se consolida como uno de los principales problemas de seguridad; y finalmente, están las lesiones personales y homicidios, con una variación de 32,4% y 12,4% respectivamente (Gráfico 13).

Gráfico 13. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Bogotá D.C.



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia (s.f.)

Con respecto a la convivencia ciudadana, Bogotá registró entre 2017 y 2020, 1.718.875 comportamientos contrarios a la convivencia, prevaleciendo el incumplimiento de ordenes de la policía (43,42%), seguido del porte de armas (23,49%), evasión pago de transporte (5,86%) y el porte de sustancias prohibidas (4,12%) (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG, 2021).

A partir de lo anterior, es preciso señalar que el Distrito de Bogotá presenta un aumento en el número de hurto a personas respecto al 2020, con un total de 85.577 eventos para 2021, resaltando que las mayores localidades donde han ocurrido los hechos son Ciudad Bolívar (156), seguido de Kennedy (136) (Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia, 2021)

Así mismo, de acuerdo con la Encuesta de Seguridad y Convivencia del DANE, Bogotá es una de las ciudades donde las personas muestran una mayor percepción del nivel de inseguridad con una variación en puntos porcentuales del 8.8 (2020 – 2021) pasando de 69



para el 2020 a 77,8 en el 2021 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, - DANE, 2021).

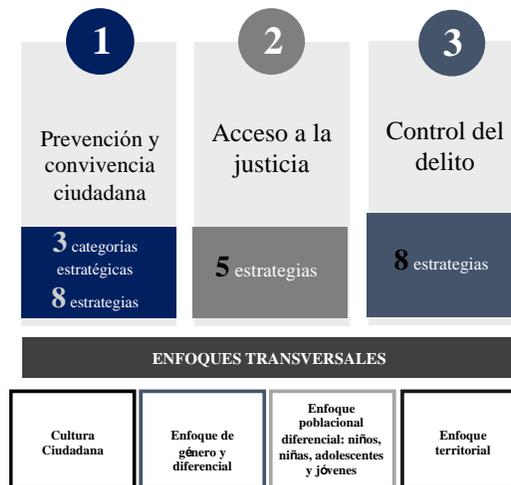
Por lo descrito anteriormente, Bogotá por ser la capital del país tiene una serie de problemáticas en temas de seguridad, convivencia y justicia por lo que se convierte en un territorio de especial interés para el análisis de los instrumentos de planeación y estos como buscan contribuir al mejoramiento de las situaciones de seguridad que viene atravesando la ciudad.

3.5.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023

3.5.2.1. Composición y estructuración del PISCC

Dentro del ejercicio de planeación estratégica, de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia se formulo y aprobó para el período 2020 – 2024 el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que se encuentra estructurado en 3 líneas estratégicas, 4 enfoques transversales, 3 categorías estratégicas y 21 estrategias

Ilustración 12. Estructura y composición del PISCC de Bogotá 2020-2024



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020b)

3.5.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial

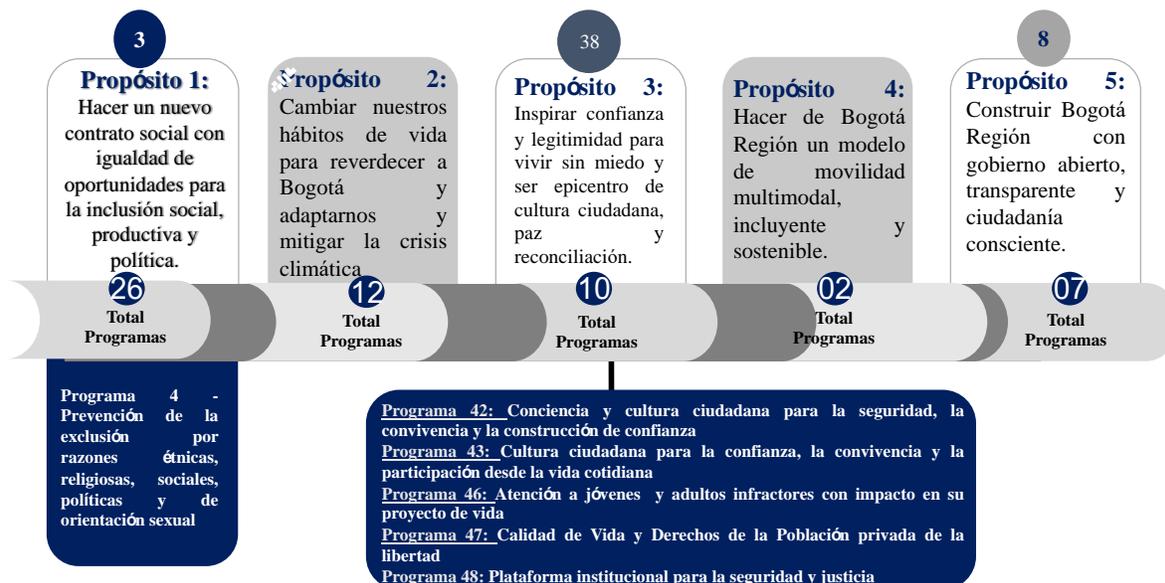
De acuerdo con lo establecido en la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019), “la formulación del PISCC no es un ejercicio desconectado de la formulación del Plan de Desarrollo Territorial” (pág. 40), por lo tanto, se debe garantizar una alineación entre estos dos instrumentos de planificación, tanto en su composición estratégica como en la asignación de recursos.



En cuanto a Bogotá, el plan de desarrollo aprobado para el 2020-2024 denominado “Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI” esta estructurado en 5 propósitos, 30 logros de ciudad, 17 programas estratégicos, 76 metas trazadoras, 57 programas y 554 Metas Plan de Desarrollo.

Es importante precisar que dentro del ejercicio de alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo no se pudo evidenciar una relación directa entre las actividades y las metas definidas en el PD pero, la entidad líder, es decir, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia - SCJ en la respuesta al derecho de petición informa que todas las acciones descritas en su Plan de acción del PD aportan al cumplimiento del Plan integral en un 100%, por lo tanto al hacer la verificación de la información registrada en este instrumento de planeación se observa que el 8,30% de las metas de producto establecidas en el Plan de desarrollo que están a cargo de la SCJ se podrían relacionar con el plan de acción del PISCC en los propósitos 1, 3 y 5 las cuales están siendo ejecutadas por la Secretarías de Seguridad Convivencia y Justicia - SCJ y Gobierno. Tal como se evidencia en la Ilustración 13, de las 49 metas del plan de desarrollo en las que se encontró alineación, el 93% se ubica en el propósito 3 “Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación”.

Ilustración 13. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Bogotá



Fuente: Elaboración propia con datos del PISCC de Bogotá (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020) y el Plan de Desarrollo (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020a)



3.5.2.3. *Financiación del PISCC*

De acuerdo con la información presentada en el Plan de Desarrollo, para el periodo 2020 – 2024, el presupuesto proyectado para el cumplimiento de las metas establecidas en este instrumento de planificación es de 1.826 billones de pesos para la Secretaría de Seguridad y Convivencia, de los cuales 1.214 billones provienen de otras fuentes del distrito, 610.865 millones corresponden a la fuente FONSET y 658 provienen de recursos de regalías. De igual manera la Secretaría de Gobierno, entidad que participa en la ejecución del PISCC cuenta con un presupuesto proyectado de manera indicativa dado que sus acciones son a demanda por valor de 24.243 millones de pesos los cuales provienen de la fuente otros distritos, para un total de recursos de 1.850 billones de pesos para el cumplimiento de las acciones establecidas en este plan.

Es importante mencionar que existen diversas fuentes de financiación que contribuyen al cumplimiento de las actividades establecidas en el PISCC y que se ejecutan en los proyectos de inversión 7792 Fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia en Bogotá y 7797 Modernización de la infraestructura de tecnología para la seguridad, la convivencia y la justicia en Bogotá, las cuales se describen a continuación: PAS – crédito 67.171 millones de pesos, RB-5% contratos de obra pública 36.833 millones pesos, RB-Donaciones 110% con Bogotá 864.776 millones de pesos, RB-ICA compañías de vigilancia 1.628 millones de pesos, REAF-5% contratos de obra pública 6.090 millones de pesos, RF-5% Contratos de obra pública 10.341 millones de pesos, VA-5% contratos de obra pública 177.009 millones de pesos, VA-Crédito 160.991 millones de pesos, VA-ICA Compañías de vigilancia 11.165 millones, VA-Recursos distrito 32.635 millones, PAS-5% contratos de obra pública 1.792 millones, PAS-5% contratos de obra pública 1.792 millones de pesos, PAS-ICA compañías de vigilancia 1.772 millones de pesos, PAS-RB-5% contratos de obra pública 799 millones de pesos, para un total de 13 fuentes de financiación.

Así mismo, la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia realizó la alineación del PISCC al plan de acción del plan de desarrollo en su totalidad según lo presentado por la entidad en respuesta al derecho de petición, por lo que los recursos se encuentran distribuidos en los propósitos 3 “Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación”, en los siguientes programas: No 42 “Conciencia y cultura ciudadana para la seguridad, la convivencia y la construcción de confianza” con un 2,99%, No 46 “Atención a jóvenes y adultos infractores con impacto en su proyecto de vida” 2,64% , No 47 “Calidad de Vida y Derechos de la Población privada de la libertad” 7,10% y No 48 “Plataforma institucional para la seguridad y justicia” con un 87,26%; y el propósito 5 “construir Bogotá Región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía consciente” en los siguientes programas: No 51 “gobierno abierto” con un 47,76%, No 53 “información para la toma de decisiones” 10,65% y No 54 “Transformación digital y gestión de TIC para un

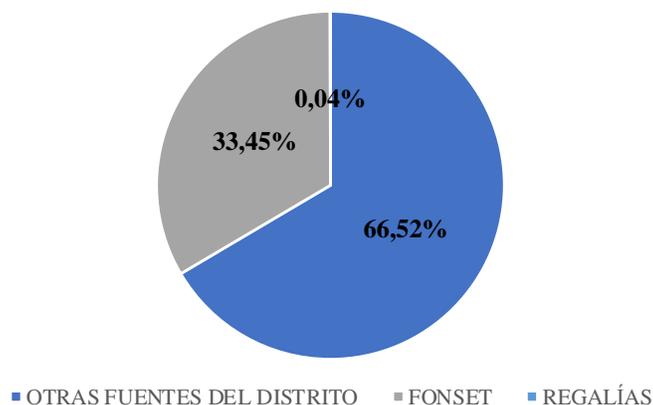


territorio inteligente” con una representación del 42,14% (Plan de Acción 2020 - 2024 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 30/06/2021, 2021).

Respecto a la Secretaría de Gobierno las acciones propuestas en el PISCC y su alineación con el Plan de Desarrollo se encuentran distribuidos en los propósitos 1 “Hacer un nuevo contrato social con igualdad de oportunidades para la inclusión social, productiva y política” en el programa No 04 “Prevención de la exclusión por razones étnicas, religiosas, sociales, políticas y de orientación sexual” con un 41,65% y en el propósito 3 “Inspirar confianza y legitimidad para vivir sin miedo y ser epicentro de cultura ciudadana, paz y reconciliación” en el programa No 43 “Cultura ciudadana para la confianza, la convivencia y la participación desde la vida cotidiana” con un 0,98% (Plan de Acción 2020 - 2024 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 30/06/2021, 2021).

En este punto es importante considerar que la asignación realizada en el Plan de Desarrollo y que se alinea con el PISCC según lo descrito por la entidad, se ve reflejada en los proyectos de inversión del Plan de Desarrollo, mostrando una distribución del presupuesto representada en el Gráfico 14, en el que es posible observar que la principal fuente de financiación para el cumplimiento de las metas del PISCC son los recursos provenientes de la fuente de financiación otros distritos, los cuales corresponden al 66,52% del presupuesto total, seguido de la contribución especial de FONSET, que suman el 33,45% y por último los recursos solicitados por regalías con un 0,04%.

Gráfico 14. Recursos del Plan de Desarrollo por fuente de financiación - Bogotá



Fuente: Elaboración propia a partir de la información BOGDATA y PREDIS de la Secretaría Distrital de Hacienda

De igual manera, es importante precisar que, de acuerdo con el Plan Plurianual de Inversiones, el total de los recursos asignados para el cumplimiento de todos los programas



establecidos en el plan de desarrollo es de 109.2 billones de pesos, de los cuáles el 1,37% corresponden a los recursos reservados para el financiamiento del PISCC.

3.5.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC

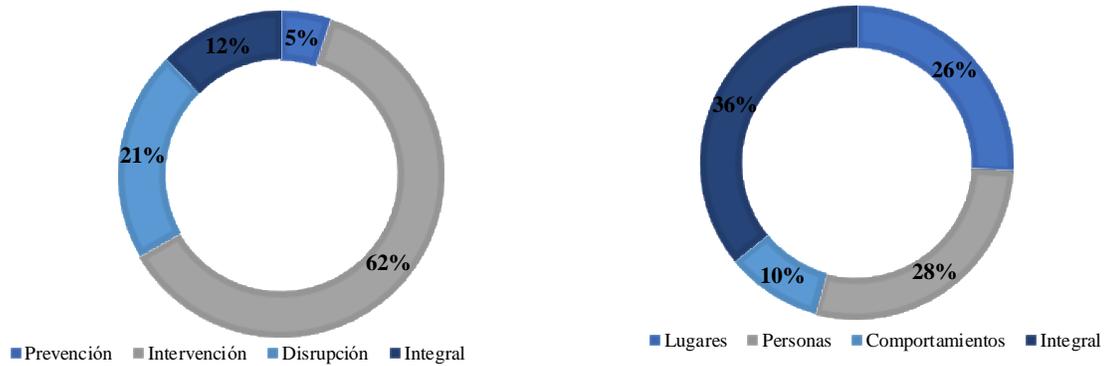
Tras realizar la verificación de la información disponible en el Sistema de Seguimiento del Plan de Desarrollo – SEGPLAN y el Banco de Proyectos Distrital se identificaron con corte a 30 de septiembre de 2021, 13 proyectos de inversión registrados y los cuales se encuentran en ejecución por parte de las Secretarías de Seguridad y Gobierno, con el fin de dar cumplimiento de las metas establecidas tanto en el Plan de Desarrollo, así como en la ejecución del plan de acción del PISCC.

Para los periodos 2020 y 2021, se viabilizaron 13 proyectos, para el Plan de desarrollo un Nuevo Contrato Social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI los cuales tienen proyectado la ejecución de 711.554 millones de pesos, apuntándole a las metas estratégicas contempladas en los diferentes propósitos del plan de desarrollo y que contribuyen al cumplimiento del PISCC para Bogotá, mostrando una ejecución en los siguientes programas: de “Prevención de la exclusión por razones étnicas, religiosas, sociales, políticas y de orientación “ con una (83,38%), “Cultura ciudadana para la confianza, la convivencia y la participación desde la vida cotidiana” (75,63%), “Conciencia y cultura ciudadana para la seguridad, la convivencia y la construcción de confianza” (84,97%), “Atención a jóvenes y adultos infractores con impacto en su proyecto de vida” (76,85%), “Calidad de Vida y Derechos de la Población privada de la libertad” (59,08%), “Plataforma institucional para la seguridad y justicia” (64,945%), “Gobierno Abierto” (94,27%), “Información para la toma de decisiones” (69,79%), “Transformación digital y gestión de TIC para un territorio inteligente” (83,23%).

Finalmente, para Bogotá, la mayor parte de los proyectos se enfocan en estrategias de intervención (61,73%), centrándose en la implementación de acciones que permitan reducir las causas de los delitos mediante el fortalecimiento, vinculación y diseño de estrategias de manera integral a las diferentes problemáticas de seguridad, convivencia y justicia que se vive en la ciudad así como la generación de acciones de disrupción que permitan disminuir el accionar de las bandas criminales o la reincidencia de personas en actos delictivos (20,99%), donde se tiene como estrategias el fortalecimiento de los sistemas de justicia y el mejoramiento de los centros de comando, control, comunicaciones y computo (C4), para que cada vez se cuente con mejor tecnología que permita atender en tiempo real los diferentes sucesos que se presentan en la ciudad en materia de seguridad y que afecte se facilite menos la convivencia ciudadana. Así mismo, las acciones se enfocan en el mejoramiento de lugares, para la atención de la ciudadanía mediante casas de justicia, Unidades de Reacción Inmediata y la cárcel distrital. (Gráfico 15).



Gráfico 15. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - Bogotá



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en SPI (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.)

Por otra parte, al realizar un análisis de los principales rubros en los que se ejecutaron los recursos presupuestados en el FONSET para los años 2020 y 2021 (Contaduría General de la Nación, s.f.), encontrando que, en primer lugar, para el año 2020 se estableció como presupuesto definitivo un total de 326.435 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron el 92,74%, correspondientes a 302.736 millones. De este total, el 85,04% fue invertido en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público y el 8,92% en el rubro de compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia, desarrollo del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana 4,85%.

En segundo lugar, a corte de septiembre de 2021, el presupuesto definitivo para la cuenta de FONSET para Bogotá es de 501.234 millones de pesos, de los cuales se ha ejecutado el 56,91%, correspondiente a 285.242 millones. De este rubro, se ha invertido el 89,15% en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público y el 9,43% en el rubro de reconstrucción de cuarteles y de otras instalaciones y el restante 1,43% en el Desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

3.5.2.5. Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-

De acuerdo con la información entregadas por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia y la información consultada en el Mapa de Inversiones del DNP (s.f.), entre el año 2020 y 2021 el Distrito de Bogotá cuenta con una asignación de recursos por valor de 658



millones de pesos y su aporte es del 0,04% aportando así al cumplimiento de las metas establecidas en el PISCC para ser financiados con recursos de SGR.

Es importante mencionar que la Secretaría de Seguridad viene ejecutando desde la vigencia 2019 un proyecto denominado diseño y validación de modelos de analítica predictiva de fenómenos de seguridad y convivencia para la toma de decisiones en Bogotá el cual culmina en el año 2021 por valor de 3.783 millones, mostrando un avance financiero del 53,77%.

3.5.2.6. Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-

Según la información suministrada por el Ministerio del Interior y consultada en las actas del FONSECON, entre los años 2020 y 2021 desde el Distrito de Bogotá no se han tramitado proyectos para ser financiados a través de esta fuente.



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA





3.6. BARRANQUILLA

3.6.1. Contexto general del territorio

Barranquilla, actualmente Distrito Especial, Industrial y Portuario, es la capital del Departamento del Atlántico, se ubica en la zona norte del país y limita al norte con el Mar Caribe, al sur con Soledad y Galapa, al oriente con el Río Magdalena y al occidente con Puerto Colombia (Arroyos de Barranquilla, 2013). Tiene una extensión territorial de 166 km² y su área urbana esta compuesta por 5 localidades (Alcaldía de Barranquilla, 2020a). Adicionalmente, para el año 2020 Barranquilla contaba con una población de 1.274.250 personas, ubicándola en la posición número cuatro a nivel nacional, precedida por Bogotá, Medellín y Cali (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.).

De acuerdo con las disposiciones de la Ley 617 de 2000¹⁴ Barranquilla se clasifica dentro de la categoría especial, dado que, su población es superior a los 500.001 habitantes y dado su nivel de ingresos corrientes de libre destinación, ubicando a este Distrito como unos de los principales territorios del país; de manera análoga, de acuerdo con el ejercicio de caracterización territorial realizado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DDTS- del DNP,¹⁵ el Distrito de Barranquilla tiene un entorno de desarrollo robusto, ratificando con esto el alto nivel de importancia de la ciudad en el departamento del Atlántico (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.).

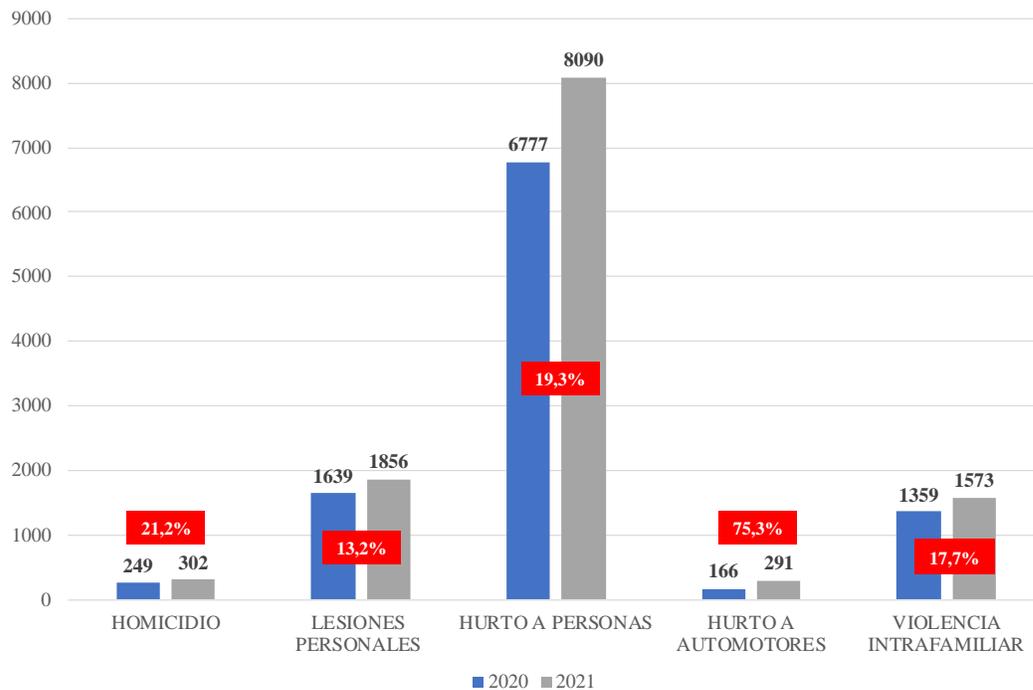
El distrito de Barranquilla, si bien se sigue proyectando como una de las metrópolis y centro de negocios y turismo nacional, no ha logrado frenar que su expansión geográfica y su ubicación estratégica se ligue de alguna manera con mercados ilegales y grupos delincuenciales y que la posición como una de las ciudades con mayores problemas de seguridad y de desigualdad en Colombia; de acuerdo con el Observatorio de Seguridad Ciudadana (OSC) de la Universidad del Norte, si bien el 2020 arrojó cifras favorables en relación con las dinámicas del año 2019, deja en evidencia igualmente el aumento de la violencia en los eventos de delitos cometidos en la ciudad, “esta realidad se sustenta a partir del incremento en el uso de arma de fuego en cuatro de los delitos analizados por el Observatorio. En homicidios el uso pasó del 73.2 % al 80.4 %. En lesiones personales pasó del 3.1 % al 10.1 %. En hurto a personas aumentó un 14.3 % y en hurto a comercios un 12.2 % (Rodríguez, 2021).

¹⁴ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.



Esta información se valida al revisar los datos del SIEDCO (Policía Nacional, s.f.), en el cual se evidencia que el delito con mayor incidencia en este municipio es el hurto a personas con 6777 casos reportados hasta el 31 de octubre del año 2020, cifra que ha tenido un incremento del 19,37% para la misma fecha del 2021. Seguidamente, se encuentra la violencia intrafamiliar y las lesiones personales, con una variación de 15,74% y 13,23% respectivamente (Gráfico 16).

Gráfico 16. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Barranquilla



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia (s.f.)

Por otra parte, dada su connotación de ciudad costera, es importante resaltar como el Distrito de Barranquilla ha sido objeto de diferentes delitos en sus aguas marítimas, de acuerdo con la información disponible en TerriData, se han logrado incautar importantes cargamentos de clorhidrato de cocaína, siendo el año 2018 uno de los más efectivos con 2.466 kg de este elemento y en el año 2019 534 kg (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.b).

Con respecto a las cifras de percepción de inseguridad, de acuerdo con la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE publicada en noviembre de 2021, Barranquilla se muestra como una ciudad de contrastes, toda vez que en indicadores como la tasa de victimización se presenta con un 4.9 y ubicándose en la posición 12, en hurto a personas presenta una tasa de 2.1, ubicándola en la posición 11, lo que no explica de manera coherente la percepción de inseguridad de los barranquilleros, pues con una tasa de 41.9 la



ubican en la posición número 8 a nivel nacional. (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, -DANE, 2021)

Sin lugar a dudas, la Seguridad y Convivencia Ciudadana en el distrito de Barranquilla se constituye en elemento de gran importancia no solo para las autoridades locales y territoriales sino para el Gobierno Nacional, toda vez que dada la importancia estratégica del distrito y las posibilidades de inversión y desarrollo, todo lo concerniente con la seguridad y la percepción de los habitantes y de los inversionistas, hace necesario no solo diagnosticar la ciudad en este frente, sino analizar las acciones a realizar para avanzar en los indicadores relacionados y conocer realmente las inversiones y recursos necesarios para atender los flagelos que enfrenta la ciudad.

3.6.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023

3.6.2.1. Composición y estructuración del PISCC

El ejercicio de planificación estratégica, operativa y financiera en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el Distrito de Barranquilla para el período 2020 – 2023 parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el cual se encuentra estructurado en 4 Programas, 9 proyectos y 21 productos (Ilustración 1).

Ilustración 14. Estructura y composición del PISCC de Barranquilla 2020-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Alcaldía de Barranquilla, 2020c)

3.6.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial

De acuerdo con lo establecido en la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019), “la formulación del PISCC no es un ejercicio desconectado de la formulación del Plan de



Desarrollo Territorial” (pág. 40), por lo tanto, se debe garantizar una alineación entre estos dos instrumentos de planificación, tanto en su composición estratégica como en la asignación de recursos.

El Distrito de Barranquilla en su Plan de Desarrollo Distrital aprobado para la vigencia 2020-2023 denominado “Soy Barranquilla” alineó su Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana en un 100%, tal como se evidencia en la Ilustración 15. La totalidad de las metas, es decir, 21 productos se ubican la línea de “Soy Equitativa” del PDT.

Ilustración 15. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Barranquilla



Fuente: Elaboración propia con datos del PISCC de Barranquilla (Alcaldía de Barranquilla, 2020) y el Plan de Desarrollo (Alcaldía de Barranquilla, 2020b)

3.6.2.3. Financiación del PISCC

De acuerdo con la información financiera presentada en el PISCC, para el periodo 2020 – 2023, el presupuesto proyectado para el cumplimiento de las metas establecidas en este instrumento de planificación es de 128.392 millones de pesos. Estos recursos se encuentran distribuidos en los programas del PISCC de la siguiente manera: 56,9% para el Fortalecimiento de la Infraestructura interinstitucional especializada en seguridad y convivencia, 23,1% para la seguridad, convivencia ciudadana a la calle con la comunidad, 15,5% para la Información para la planeación y la gestión institucional y 4,3% para el Programa de Seguimiento Judicial a Drogas.

En contraste con el PISCC, para el caso de las metas alineadas al plan de desarrollo, el presupuesto asignado, de acuerdo con lo establecido en el Plan Indicativo, es de 162.192 millones de pesos, los cuales están distribuidos para cada vigencia a una razón de 39.893 millones para el año 2020, de 43.683 millones para el 2021, de 32.447 millones para el 2022



y de 46.168 millones para el año 2023. Estos recursos se concentran en las metas asociadas al programa de Fortalecimiento de la Infraestructura interinstitucional especializada en seguridad y convivencia, en el que se proyecta la inversión del 67,3% de los recursos asignados, mientras que, para los restantes se mantienen valores similares a los establecidos en el plan de inversiones del PISCC, aun cuando no se evidencia una alineación exacta en cuanto a los recursos.

Es importante precisar que de acuerdo con la información registrada en el Plan Plurianual de Inversiones del Plan de Desarrollo, toda esta asignación proviene de la fuente de financiación denominada Recursos Propios, dentro de los cuales se encuentran los recaudados en el FONSET.

Para las vigencias 2021, 2022 y 2023 en el Reporte de Gobierno Territorial entregado por el Departamento Nacional de Planeación DNP, se logró evidenciar que se cuenta con 24 proyectos de inversión registrados por valor de \$119.491 millones; estos proyectos están orientados al fortalecimiento de la capacidad institucional en el distrito de Barranquilla, con iniciativas que van desde el Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el fortalecimiento del equipamiento urbano y automotor de los organismos de seguridad hasta la promoción de la cultura ciudadana y el cambio social en el territorio.

3.6.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC

Tras realizar la verificación de los proyectos disponibles en SPI y en contraste con la información del Reporte Territorial del DNP, se encuentran radicados 12 proyectos que van orientados todos estos a la ejecución de las metas, proyectos y programas incluidos en el PISCC y en el Plan de Desarrollo en el Reto de SOY EQUITATIVA.

Estos doce (12) proyectos contemplan la siguiente asignación de recursos: 41.550 millones de pesos para el año 2020, de 6.150 millones de pesos para el año 2021, de 6.300 millones de pesos para el año 2022 y de 6.500 millones de pesos para el año 2023. Así mismo, según la información disponible en las fichas, el 100% de estos proyectos se financia con recursos propios; y de acuerdo con el ejercicio de análisis fue posible identificar que la totalidad de estos proyectos apuntan a implementar estrategias de intervención, consistentes en el fortalecimiento de los sistemas policiales y judiciales con enfoque en comportamientos.

Por otra parte, al realizar un análisis de los principales rubros en los que se ejecutaron los recursos presupuestados en el FONSET para los años 2020 y 2021 (Contaduría General de la Nación, s.f.), dentro de la asignación de recursos por la fuente 5% de obras públicas, el Distrito de Barranquilla ha proyectado para la vigencia 2020 recursos por valor de 40.000



millones de pesos, estableciendo un presupuesto definitivo de 24.531 millones y logrando una ejecución de 24.530 millones de pesos; para la vigencia 2021 se proyectaron inicialmente recursos por valor de 32.480 millones de pesos, un presupuesto definitivo de 49.234 millones y una ejecución de 40.920 millones de pesos. Finalmente, es importante resaltar que, tanto para el primero como para el segundo año estos recursos fueron destinados en un 100% al rubro de generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, por lo tanto, no se reportaron recursos del FONSET para el Desarrollo del PISCC.

3.6.2.5. Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-

De acuerdo con la información consultada en el Mapa de Inversiones del DNP, entre el año 2020 y 2021 el Distrito de Barranquilla no ha presentado proyectos enmarcados en las metas establecidas en el PISCC para ser financiados con el SGR.

3.6.2.6. Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-

Según la información consultada en las actas del FOSECON, entre los años 2020 y 2021 desde el Distrito de Barranquilla no se han tramitado proyectos para ser financiados a través de esta fuente.

Sin embargo, de acuerdo con información suministrada por la Alcaldía de Barranquilla, se han presentado tres proyectos al Ministerio del Interior para ser financiados en parte con los recursos del fondo de seguridad FONSECON, los cuales se relacionan a continuación:

Proyecto 1: Mejoramiento y construcción parque la Unión

FONSECON: \$ 1.840.000.000
Aporte entidad solicitante \$ 460.000.000
Valor Total Proyecto \$ 2.146.667.000

Proyecto 2: Mejoramiento y construcción parque Juan Mina.

FONSECON: \$ 1.840.000.000
Aporte entidad solicitante \$ 460.000.000
Valor Total Proyecto \$ 2.146.667.000

Proyecto 3: Apoyo a la movilidad de la fuerza pública



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



P R O G R A M A
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

FONSECON: \$ 3.772.855.531

Aporte entidad solicitante \$ 997.920.288

Valor Total Proyecto \$ 4.716.069.414



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA





3.7. BUCARAMANGA

3.7.1. Contexto general del territorio

Bucaramanga es la capital del Departamento de Santander, cuenta con una población proyectada de 607.428 habitantes para el año 2020. De estos habitantes, el 98,3% habitan en la zona urbana del municipio y el 1,7% en la zona rural. Se encuentra dentro del Área Metropolitana de Bucaramanga y limita al norte con el municipio de Rionegro, al Sur con Floridablanca, al oriente con Matanza, Charta y Tona, y al occidente con Girón. Cuenta con un área de 165 km² y está dividido político-administrativamente en 17 comunas, que incluyen 219 barrios y 36 asentamientos urbanos, y tres corregimientos, que incluyen 29 veredas y 15 asentamientos rurales (Alcaldía de Bucaramanga, 2020b).

Según las disposiciones de la Ley 617 de 2000¹⁶, el municipio de Bucaramanga se clasifica dentro de la categoría especial, dado que, su población es superior a los 500.001 habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación superan los 400.000 salarios mínimos legales mensuales, ubicándose como una de las principales ciudades del país. Esta categorización fue ratificada con la Resolución 190 del 27 de noviembre de 2020 de la Contaduría General de la Nación.

Así mismo y de acuerdo con la caracterización territorial realizada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS- del DNP, la capital santandereana tiene un entorno de desarrollo robusto, es decir que, este municipio tiene una participación importante en la economía y en la población urbana del país, además “su calidad de vida registra mediciones que están generalmente por encima de los promedios nacionales mientras que la situación de seguridad está influenciada principalmente por acciones relacionadas con delincuencia común” (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, -DDTS-, 2015, pp. 17).

En cuanto al diagnóstico relacionado con la convivencia, en el año 2019 se registraron en Bucaramanga 13,964 comportamientos contrarios a la convivencia. Esto corresponde a cerca del 1.13% de este tipo de conductas registradas en todo el país. Según esta cifra, en este municipio se registran aproximadamente 2,641.65 comportamientos por cada 100.000 habitantes. En particular, el porte de armas y el porte de sustancias prohibidas fueron las principales conductas registradas en el Registro Nacional de Medidas Correctivas (Departamento Nacional de Planeación, -DNP & Policía Nacional de Colombia, 2020)

¹⁶ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.



Además, la mayoría de las medidas correctivas impartidas en Bucaramanga fueron para personas con edades entre los 19 y 24 años, rango que agrupó el 33.34% del total de casos.

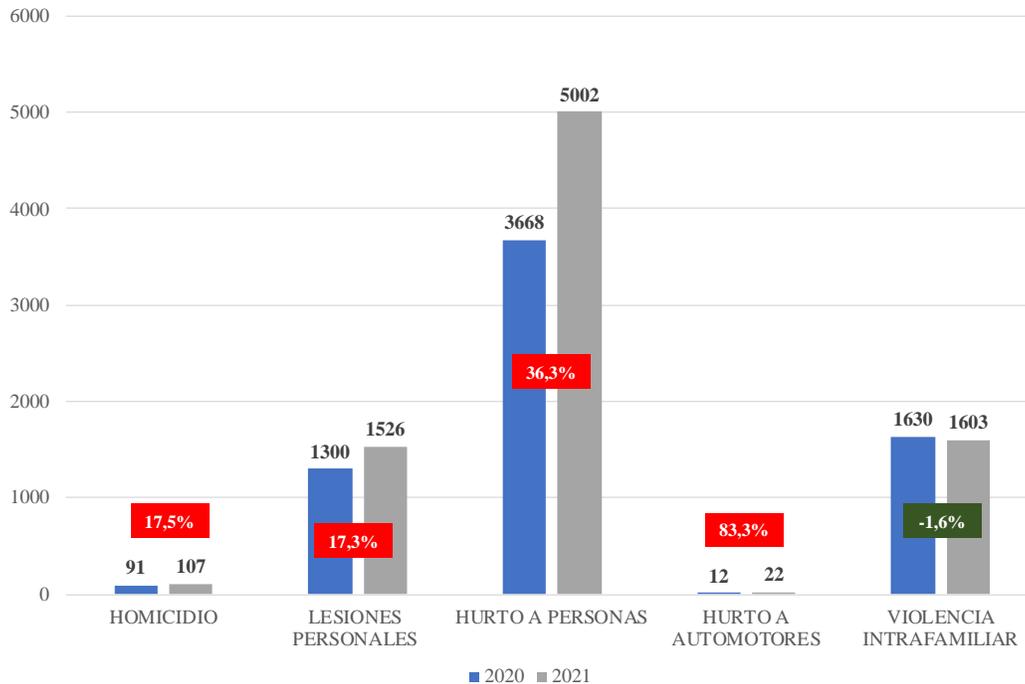
En cuanto a los temas atinentes a seguridad, es preciso señalar que la tasa de homicidios de Bucaramanga, a diferencia de la tasa nacional, ha presentado una tendencia creciente desde el 2014. En ese momento, la tasa por cada cien mil habitantes era de 20.1 y en el 2019 pasó a 22.13, lo cual representa un aumento de 2.04 puntos. Por último, en cuanto a concentración de casos respecto al total nacional, según cálculos del DNP y la Policía Nacional (2020), Bucaramanga presentó el 0.93% de los casos registrados en Colombia durante 2019.

Es oportuno mencionar que, de acuerdo con la Encuesta de Seguridad y Convivencia del DANE publicada en 2021, es Bucaramanga la ciudad en la que más ha aumentado la percepción de inseguridad incrementándose en 14.5 puntos porcentuales pasando de 50.2 a 64.6 de 2020 a 2021 (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, -DANE, 2021). En cuanto a las razones por las cuales la gente de Bucaramanga se siente insegura, es importante mencionar que existen cuatro factores principales que impactan la percepción de inseguridad tanto en el barrio como en la ciudad en general: El primero son los robos y agresiones, es decir, la delincuencia común; el segundo es la “información que ven en los medios o escuchan en la calle”, en otras palabras, los hechos de delincuencia que son difundidos por los diferentes medios de comunicación y en el voz a voz; el tercero es la “poca presencia de la fuerza pública”; y el cuarto son los “expendios de droga (ollas)”, los cuales se pueden relacionar con el consumo y tráfico al por menor de estupefacientes (Alcaldía de Bucaramanga, 2020).

Esta información se valida al revisar los datos del SIEDCO (Policía Nacional, s.f.), en el cual se evidencia que el delito con mayor incidencia en Bucaramanga es el hurto a personas con 3668 casos reportados hasta el 31 de octubre del año 2020, cifra que ha tenido un incremento del 36,3% para la misma fecha del 2021. A renglón seguido se encuentra la violencia intrafamiliar y las lesiones personales, con una variación de -1,6% y 17,3% respectivamente (Gráfico 17).



Gráfico 17. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - Bucaramanga



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia (s.f.)

Sin lugar a dudas, la Seguridad y Convivencia Ciudadana en Bucaramanga se constituye en elemento de gran importancia no solo para las autoridades locales y territoriales sino para el Gobierno Nacional, toda vez que, la correcta planificación y ejecución de los recursos disponibles para la puesta en marcha de acciones tendientes a reducir la inseguridad y los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, suponen una mejora significativa en la calidad de vida de las personas que habitan este municipio.

3.7.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023

3.7.2.1. Composición y estructuración del PISCC

El ejercicio de planificación estratégica, operativa y financiera en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana en Bucaramanga para el período 2020 – 2023 parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana denominado “Bucaramanga segura 2020-2023”, el cual se encuentra estructurado en 7 metas estratégicas con 24 indicadores generales y 11 políticas con 55 indicadores de gestión. (Ilustración 16).



Ilustración 16. Estructura y composición del PISCC de Bucaramanga 2020-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Alcaldía de Bucaramanga, 2020)

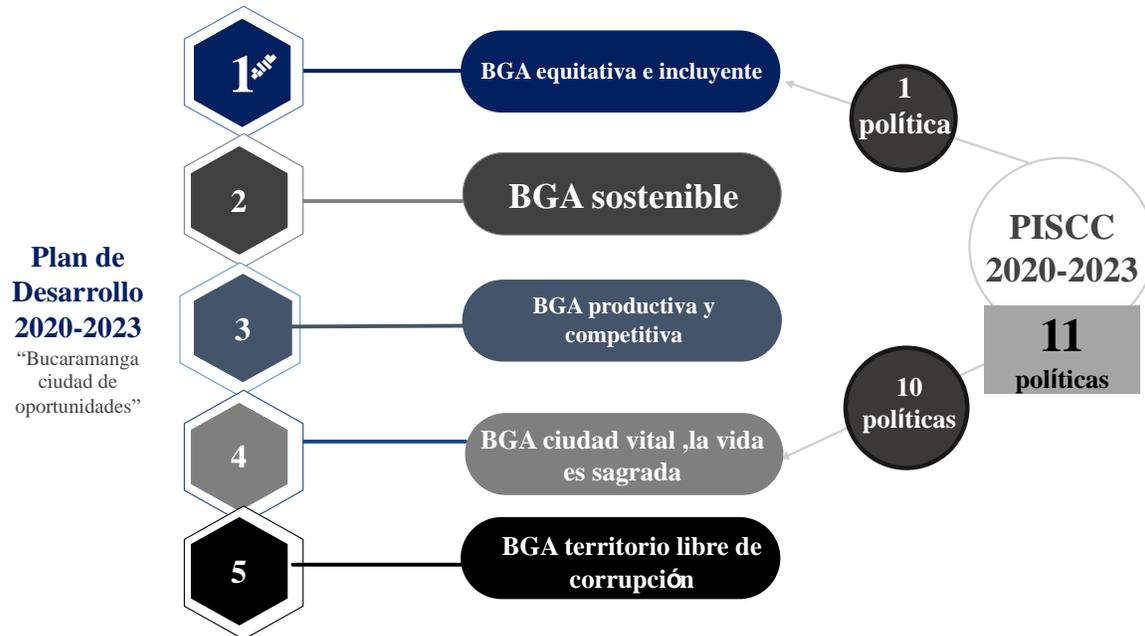
3.7.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial

De acuerdo con lo establecido en la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019), “la formulación del PISCC no es un ejercicio desconectado de la formulación del Plan de Desarrollo Territorial” (pág. 40), por lo tanto, se debe garantizar una alineación entre estos dos instrumentos de planificación, tanto en su composición estratégica como en la asignación de recursos.

Para el caso de Bucaramanga, el plan de desarrollo aprobado para el 2020-2023 denominado “Bucaramanga, ciudad de oportunidades” está estructurado en 5 líneas estratégicas subdivididas en 25 componentes, y 6 proyectos estratégicos. El 100% de las metas estratégicas establecidas en el PISCC se encuentra alineadas con los indicadores de producto contemplados en cada una de las líneas estratégicas del Plan Municipal de Desarrollo. Tal como se evidencia en la Ilustración 2, de las 11 políticas en las que se encontró alineación, el 90% se ubica en la línea estratégica “Bucaramanga ciudad vital: la vida es sagrada” y tan sólo 1 se encuentra alineada con la línea estratégica de “Bucaramanga, equitativa e incluyente: una ciudad de bienestar”.



Ilustración 17. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Bucaramanga



Fuente: Elaboración propia con datos del PISCC de Bucaramanga (Alcaldía de Bucaramanga, 2020) y el Plan de Desarrollo (Alcaldía de Bucaramanga, 2020a)

De estas 11 políticas la que más presupuesto tiene asignado es la de “Alumbrado público”, sin embargo, dicho rubro no se encuentra contemplado en la planeación financiera del PISCC y en cambio remite al plan indicativo del Plan Municipal de Desarrollo el cual tiene presupuestos \$22.886.000 para el año 2020, \$30.305.000 para el 2021, \$32.966.000 para el 2022 y \$36.764.000 para el 2023, para un total de 122.921.000 para las 6 metas de producto establecidas en el rubro “Alumbrado público urbano y rural” (Alcaldía de Bucaramanga, 2020)

3.7.2.3. Financiación del PISCC

De acuerdo con la información presentada en el PISCC, para el periodo 2020 – 2023, el presupuesto proyectado para el cumplimiento de las metas establecidas en este instrumento de planificación es de 45.622 millones de pesos, los cuales provienen en su totalidad de los recursos propios, dentro de los que se contemplan aquellos proyectados para recaudar a través del FONSET que se estipulan en 33.988 millones de pesos, así como 9.075 millones provenientes de las proyecciones del recaudo de la multas del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y finalmente 2.558 millones del Fondo de Vigilancia.



Es este punto es preciso resaltar que la política 5, llamada “iluminación para entornos más seguro”, es la que contempla una mayor asignación de recursos, sin embargo, se advierte que no están incluidos en el presupuesto PISCC, de manera que, excluyendo este rubro de casi 123.000 millones, los recursos se destinan en un gran porcentaje, el 67,9% al fortalecimiento de los organismos de seguridad.

Finalmente, es importante precisar que, de acuerdo con el Plan Plurianual de Inversiones, el total de los recursos asignados para el cumplimiento de todos los programas establecidos en el plan de desarrollo es de 2.96 billones de los cuáles unos 178 mil millones de pesos, es decir, el 5,7% corresponden a los recursos reservados para el financiamiento del PISCC.

3.7.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC

Tras realizar la verificación de la información disponible en el SPI contrastado con la matriz de seguimiento a la inversión de la administración municipal, desde el inicio del actual período de gobierno hasta el mes de septiembre del año en curso se identificaron 46 proyectos formulados y en proceso de ejecución que apuntan al cumplimiento de las metas establecidas en el PISCC.

De los 46 proyectos se dispone información sobre ejecución presupuestal de 22 de ellos. Con dicha información es posible establecer que para el año 2020 se ejecutaron 1.667 millones de pesos y, hasta octubre de 202 4.353 millones para un total de 6.020 millones en las dos vigencias.

De acuerdo con las respuestas allegadas por la Alcaldía de Bucaramanga a los derechos de petición enviados, no hay proyectos con aportes de cooperación internacional, ni hay proyectos cofinanciados con el sector privado. Sin embargo, en el Reporte de Gobierno Territorial existe registro de un proyecto para el “Fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana” denominado “Fortalecimiento de espacios de participación y prevención de violencias en mujeres y población con orientaciones sexuales e identidades de género diversas del municipio de Bucaramanga” ejecutado por la Universidad Autónoma de Bucaramanga de carácter privado por 25 millones de pesos provenientes de recursos propios de la Alcaldía para la vigencia de 2020.

De igual forma es menester señalar que de los 33 proyectos, 23 de ellos, es decir el 69% utiliza iniciativas del tipo “intervención” mientras que tan sólo 2 de ellos fueron clasificados como de “disrupción”, 1 como iniciativa “integral” y 6 como de “prevención”. Por otra parte, 12 de los 33, es decir, el 36% tiene una focalización en lugares, 10 de los 33 en comportamientos, para un 30%, y 11 en personas, es decir un 33%.



3.7.2.5. Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-

De acuerdo con la información consultada en el Mapa de Inversiones del DNP, entre el año 2020 y 2021 el municipio de Bucaramanga no ha presentado proyectos enmarcados en las metas establecidas en el PISCC para ser financiados con el SGR.

3.7.2.6. Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-

De acuerdo con la información disponible en las actas del FONSECON, la ciudad de Bucaramanga presentó un proyecto en el presente año llamado “unidades móviles de mando y control SIART”, consistente en “2 vehículo tipo VAN adecuado con sistema de energía eléctrica, red de datos y pantallas para transmisión en tiempo real para la toma de decisiones en lo PMU”.

Proyecto 1: Unidades móviles de mando y control SIART

FONSECON: \$ 400.000.000

Valor Total Proyecto \$ 400.000.000



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA





3.8. CÚCUTA

3.8.1. Contexto general del territorio

San José de Cúcuta es la capital del departamento Norte de Santander y principal centro urbano del área metropolitana de Cúcuta (AMC), la cual se compone de los municipios de Los Patios, Villa del Rosario, Puerto Santander, El Zulia y San Cayetano. De acuerdo con las proyecciones poblacionales basadas en el censo del DANE, el total de habitantes en el municipio para el año 2020 es de 629,415, de los cuales el 96.48 % se encuentran ubicados en el área urbana y tan sólo el 3,52% en el sector rural, por otra parte, 48,4% de las personas son hombres y el 51,6% mujeres (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020a).

Cúcuta se organiza política y administrativamente en 10 comunas en la zona urbana y 10 corregimientos en la zona rural. La ciudad limita al norte con el municipio de Tibú y Puerto Santander, al sur con los municipios de Villa del Rosario, Los Patios y Bochalema, al oriente con Venezuela y al occidente con El Zulia, San Cayetano y Sardinata. El área que cubre el municipio equivale a 113.130 Ha, de las cuales, 4.778 Ha corresponden al área urbana y 108.352 Ha corresponden al área rural (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020).

Esta ciudad se destaca por ser el centro urbano más importante de la frontera más dinámica de Colombia, ya que por este lugar pasa aproximadamente el 80 por ciento de las exportaciones dirigidas a Venezuela según cifras del Área Metropolitana de Cúcuta. Tiene una elevación promedio de 320 msnm y su temperatura media es de 28°C, alcanzando 35°C en el día y 23°C en la noche, su precipitación media anual de 1.041 mm.

De acuerdo con la Resolución 190 del 27 de noviembre de 2020 de la Contaduría General de la Nación, el municipio de San José de Cúcuta con unos Ingresos Corrientes de Libre Destinación de 186 mil millones de pesos y gastos de funcionamiento que alcanzan el 34.6% de esos ICLD se clasifica en la categoría primera de las establecidas en la Ley 617.

En ese mismo sentido, según la caracterización territorial realizada por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS- del DNP, Cúcuta tiene un entorno de desarrollo intermedio, “En general, son ciudades intermedias con relevancia en la economía departamental, principalmente, capitales departamentales y municipios que históricamente han operado como centralidad regional. Su calidad de vida presenta mediciones modestas concentrando el grupo de municipios que generan brechas en indicadores sociales. La institucionalidad local requiere esfuerzos principalmente en la capacidad de atracción de inversiones y de generación de recursos propios” (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible -DDTS, 2015, pp. 17)



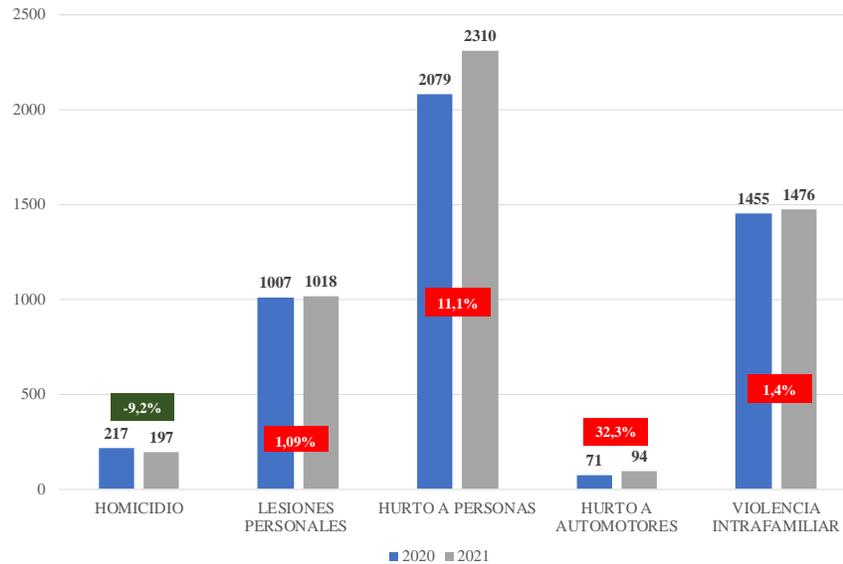
Sobre los asuntos de seguridad y convivencia ciudad, de manera desafortunada la ciudad se ha ubicado como una de las ciudades más violentas de Colombia e incluso del mundo, pues según el escalafón elaborado por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (2021) con datos de 2020, Cúcuta se ubica en el top 50 de las ciudades más violentas del mundo, ocupando la casilla 43. A esta realidad se debe agregar que en los últimos años ha habido un reacomodo del poder de los actores armados ilegales que hacen presencia en el territorio como Los Rastrojos, el ELN, las disidencias de las FARC-EP, el EPL, y bandas criminales que dominan la ilegalidad en la frontera, “la zona rural de Cúcuta siempre ha permanecido en constante disputa entre estos grupos armados por el poder territorial de pasos y el aprovechamiento de estas rentas ilícitas” (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020).

Las cifras del diagnóstico del componente “Cúcuta segura y con convivencia social” del Plan de Desarrollo Municipal (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020) son ilustrativas para entender los fenómenos violentos y contrario a la convivencia en la ciudad. Por ejemplo, en el año 2012 se presentó la tasa de homicidios más alta de la última década, con 54,7 homicidios por cada 100 mil habitantes, en cambio en 2015 se presentó la más baja con 27,2 por cada 100 mil hab. El 2019 finalizó con una tasa de homicidios de 29,2 por cada 100 mil habitantes. Uno de los delitos que tiene un mayor impacto en la percepción de inseguridad es el hurto a personas, en este caso, en Cúcuta se observa un aumento del 39,9% en las denuncias por este delito de 2019 a 2020, que para el año 2021 ya presenta una disminución en el ritmo de incremento. En cuanto a las lesiones personales, para el año 2019, el número total fue de 1.405, para una tasa de 208,8 por cada 100 mil habitantes, de los cuales el 45,7% de las víctimas fueron ciudadanos (hombres y mujeres) entre los 16 y los 30 años.

Esta información se valida al revisar los datos del Sistema de Información Estadístico, Delincuencial, Contravencional y Operativo de la Policía Nacional -SIEDCO- (Policía Nacional, s.f.), en el cual se evidencia que el delito con mayor incidencia en este municipio es el hurto a personas con 2079 casos reportados hasta el 31 de octubre del año 2020, cifra que ha tenido un incremento del 11,1% para la misma fecha del 2021. Seguidamente, se encuentra la violencia intrafamiliar y las lesiones personales, con una variación de 1,4% y 1,09% respectivamente (Gráfico 18).



Gráfico 18. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual – Cúcuta



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia (s.f.)

Con respecto a las cifras de percepción de inseguridad, de acuerdo con la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana del DANE publicada en noviembre de 2021 es Cúcuta la segunda ciudad del país con el mayor índice de percepción de inseguridad solo superada por Bogotá. Para el año 2020 este porcentaje se ubico en el 71.9% y en el año 2021 subió a 73.5% aumentando en 1.6 puntos porcentuales.

Una descripción de esta entidad territorial necesariamente debe incluir la realidad migratoria de la región, ya que mientras en el país la población venezolana representa el 4% de total, en el departamento de Norte de Santander representan cerca de un 15% según datos del Plan de Desarrollo Municipal y los 104.981 venezolanos y venezolanas que habitan el municipio, representan el 18% de la población cucuteña (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020).

Sobre la incidencia de los migrantes en la comisión de delitos, de acuerdo con la información del Director de Migración Colombia Juan Francisco Espinosa, según cifras de la Fiscalía “se han adelantado 21.812 capturas en flagrancia, donde 19.898 han sido de ciudadanos colombianos y 1.914 extranjeros, 1.874 de ellos venezolanos”, adicional a esto “de los casi 100 mil privados de la libertad, según cifras del INPEC un poco más de 2.700 son ciudadanos extranjeros y de estos 1.500 son ciudadanos venezolanos” (Espinosa, 2020).

Sin lugar a dudas, la Seguridad y Convivencia Ciudadana en Cúcuta se constituye en elemento de gran importancia no solo para las autoridades locales y territoriales sino para el Gobierno Nacional, toda vez que, es una de las ciudades que tiene especial incidencia en las



cifras de criminalidad del país, por lo tanto, la correcta planificación y ejecución de los recursos disponibles para la puesta en marcha de acciones tendientes a reducir la inseguridad y los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana, suponen una mejora significativa en la calidad de vida de las personas que habitan este municipio.

3.8.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023

3.8.2.1. Composición y estructuración del PISCC

El ejercicio de planificación estratégica, operativa y financiera en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana en San José Cúcuta para el período 2020 – 2023 parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana denominado “Cúcuta segura y con convivencia social”, el cual se encuentra estructurado en 8 objetivos específicos y 12 políticas, que se alinean con algunas de las planteadas en la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana; por otra parte, contempla el desarrollo de 13 programas y 42 productos que se encuentran alineados con el portafolio de servicios de la Alcaldía Municipal; y finalmente establecen un listado de 9 proyectos presentados por las instituciones del sector justicia al Comité de Orden Público.

Ilustración 18. Estructura y composición del PISCC de Cúcuta 2020-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020b)

3.8.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial

De acuerdo con lo establecido en la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019), “la formulación del PISCC no es un ejercicio desconectado de la formulación del Plan de Desarrollo Territorial” (pág. 40), por lo tanto, se debe garantizar una alineación entre estos

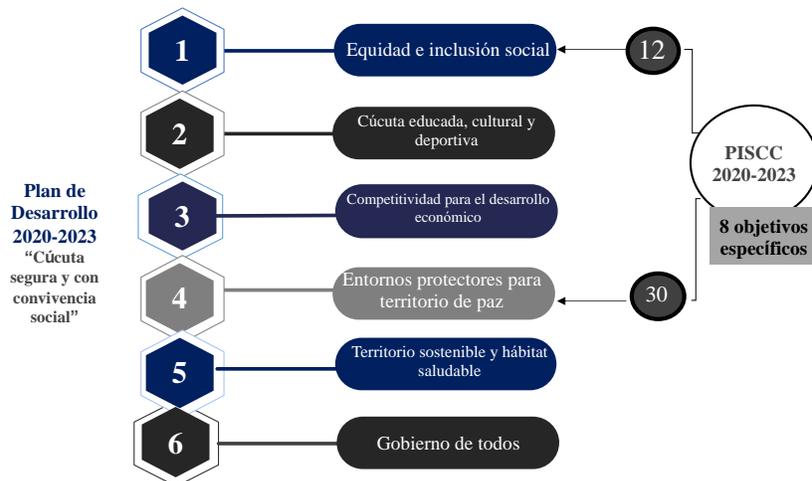


dos instrumentos de planificación, tanto en su composición estratégica como en la asignación de recursos.

Para el caso de Cúcuta, el plan de desarrollo aprobado para el 2020-2023 denominado “Cúcuta 2050, estrategia de todos” está estructurado en 6 líneas estratégicas y 24 componentes. El 100% de las metas de producto establecidas en el PISCC se encuentra alineadas con las metas de producto contempladas en cada una de estas líneas estratégicas, sin embargo, los 9 proyectos planteados no guardan alineación con lo establecido en el plan de desarrollo, aun cuando estos se financiarán con recursos correspondientes al FONSET y recursos propios.

Como se evidencia en la Ilustración 3, las 42 metas están alineadas al Plan de Desarrollo Municipal así: 30 de ellas se enmarcan en la línea estratégica “Entornos protectores para territorios de paz” y los 12 restantes con la línea “Equidad e inclusión social”, es decir que el 71% de las metas están alineadas con la línea estratégica 4, mientras que, el otro 29% está alineado con la línea estratégica 1.

Ilustración 19. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Cúcuta



Fuente: Elaboración propia con datos del PISCC de Cúcuta (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020b) y el Plan de Desarrollo (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020a)

3.8.2.3. Financiación del PISCC

De acuerdo con la información presentada en el PISCC, para el periodo 2020 – 2023, el municipio de Cúcuta presenta de manera inicial un portafolio de servicios correspondiente a los programas y productos del Plan de Desarrollo que se encuentran bajo la responsabilidad las secretarías de Seguridad, Gobierno, Equidad de Género, Educación y el Departamento Administrativo de Bienestar Social y que apuntan al cumplimiento de los objetivos del

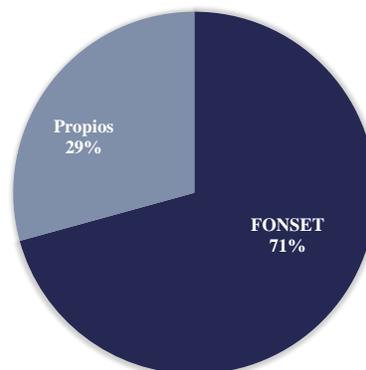


PISCC. El total de inversión para estas iniciativas durante los 4 años corresponde a 44.535 millones de pesos provenientes de ingresos corrientes de libre destinación, los cuáles se distribuyen en las líneas de acuerdo con la Política Marco de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

En contraste con el PISCC, para el caso de las metas alineadas al plan de desarrollo, el presupuesto asignado, de acuerdo con lo establecido en el Plan Plurianual de Inversiones, es de 54,684 millones de pesos, los cuales igualmente se concentran en las metas asociadas a las líneas estratégicas 1 y 4 del Plan de Desarrollo Municipal. De manera que, no se presenta una alineación exacta en cuanto a lo dispuesto en el plan de inversiones del PISCC con lo establecido en el Plan Plurianual, en particular por variaciones en la inversión de algunos programas como “Cúcuta incluyente” que pasa de tener 7.019 millones como inversión total en el PISCC a 22.280 en el Plan Plurianual, es decir 15.261 millones por encima de lo planteado en el PISCC.

Para el caso de Cúcuta existe una particularidad, dado que, presentan una matriz complementaria de proyectos propios de las instituciones del sector de seguridad, los cuales deberán ser aprobados por el Comité Territorial de Orden Público para su posterior financiación con recursos del FONSET por 14.604 millones y recursos propios por 6.044 millones.

Gráfico 19. Recursos del PISCC asignados a los proyectos complementarios por fuente de financiación - Cúcuta



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020b)

Finalmente, es importante precisar que, de acuerdo con el Plan Plurianual de Inversiones, el total de los recursos asignados para el cumplimiento de todos los programas establecidos en el plan de desarrollo es de 4.04 billones de pesos de los cuáles 54.684 millones de pesos, es decir, el 1.3% corresponden a los recursos reservados para el financiamiento del PISCC.



3.8.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC

Entre los años 2020 y 2021 el municipio de San José de Cúcuta presentó 15 proyectos de los cuales 9 se encuentran viabilizados. Para el 2020, se viabilizaron 5 proyectos que contemplaban la ejecución de 1.313 millones de pesos, de los cuales el 81,4% corresponde a recursos propios y el restante a SGP Propósito General Libre Inversión. De estos proyectos no se reportó porcentaje de ejecución en la plataforma de SPI.

Para el 2021 se han viabilizado 7 proyectos, dos de ellos provenientes de la vigencia pasada, que contemplan una ejecución de 3.647 millones, de los cuales el 94,5%, es decir, 3.447 millones de pesos, proceden de recursos propios y los restantes, 200 millones, de SGP Propósito General Libre Inversión. De acuerdo con el reporte de realizado por la entidad en la plataforma SPI, a la fecha se ha ejecutado el 7,1% de los recursos, lo que corresponde a 260 millones de pesos.

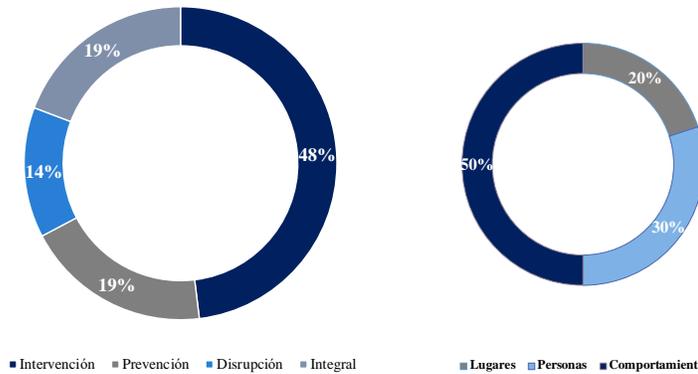
De igual manera respecto a la información resultante de los reportes de gastos de inversión del FUT (Contaduría General de la Nación, s.f.), para el caso del FONSET se encontró que, para el año 2020 se estableció como presupuesto definitivo un total de 8.119 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron el 15,63%, correspondientes a 1.269 millones. De este total, el 61,01% fue invertido en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público y el desarrollo del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana con el 37,55%.

En segundo lugar, a corte de septiembre de 2021, el presupuesto definitivo para la cuenta de FONSET en el municipio de Cúcuta es de 11.369 millones de pesos, de los cuales se ha ejecutado el 28,56%, correspondiente a 3.247 millones. De este último recurso, se ha invertido el 77,15% en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público y el 22,85% restante en el rubro de Desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Finalmente, es importante precisar que, de la totalidad de los proyectos viabilizados, el 48% apuntan a implementar estrategias de intervención, consistentes en el fortalecimiento de los sistemas policiales y judiciales y la adecuación de zonas públicas; por otra parte, las acciones contempladas dentro de estos proyectos se enfocan principalmente en los comportamientos y las personas.



Gráfico 20. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - Cúcuta



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en SPI (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.)

3.8.2.5. *Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-*

De acuerdo con la información consultada en el Mapa de Inversiones del DNP, entre el año 2020 y 2021 el municipio de Cúcuta no ha presentado proyectos enmarcados en las metas establecidas en el PISCC para ser financiados con el SGR.

3.8.2.6. *Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-*

De acuerdo con la información disponible en las actas del FONSECON, para Cúcuta se presentó un proyecto en el presente año llamado “unidades móviles de mando y control SIART”, consistente en “2 vehículo tipo VAN adecuado con sistema de energía eléctrica, red de datos y pantallas para transmisión en tiempo real para la toma de decisiones en lo PMU”.

Proyecto 1: Unidades móviles de mando y control SIART

FONSECON: \$ 400.000.000

Valor Total Proyecto \$ 400.000.000



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA





3.9. SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

3.9.1. Contexto general del territorio

El departamento de San Andrés se encuentra ubicada en la región caribe colombiana, como un departamento sin territorio continental conformado por islas, islotes y cayos. Limita a unos 720 km del noroeste de la costa colombiana y a 110 km de la costa nicaragüense. Tiene una extensión territorial de 44 km², conformada por una serranía longitudinal con bosques cocoteros, rodeada de varios cayos, respecto a providencia cuenta con un relieve de colinas (Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, s.f.). De igual manera, San Andrés cuenta con una población de 63.692 habitantes, de los cuales el 71,6% residen en el área urbana y el 28,5% restante en el área rural, lo que representa una densidad poblacional de 1.447,55 habitantes/ Km² (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.).

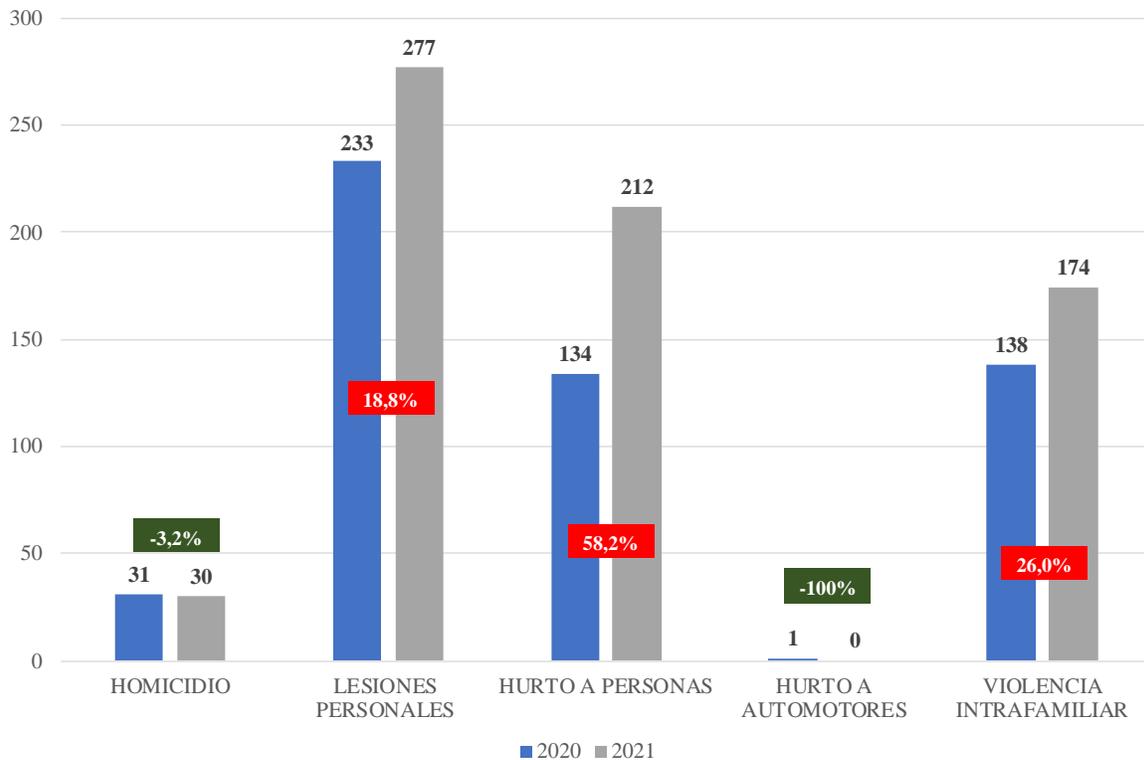
De acuerdo con las disposiciones de la Ley 617 de 2000, San Andrés y Providencia se clasifica dentro de la tercera categoría, dado que, su población es superior a los 100.001 habitantes y sus ingresos corrientes de libre destinación superan los 60.001 salarios mínimos legales mensuales. De manera análoga, de acuerdo con el ejercicio de caracterización territorial, San Andrés tiene un entorno de desarrollo robusto, una participación del PIB departamental en el nacional del 0,15%. Con una vocación marcada por el sector turismo, comercio y un desarrollo de la economía rural con cultivos transitorios como la batata (92%) y el maíz (8%). Además de presentar cifras inferiores al promedio nacional en los indicadores que miden la cobertura de acueducto, alcantarillado, cobertura de energía eléctrica, déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda, calidad de vida y una baja conectividad con otras regiones del país (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.).

Según el Informe de convivencia y seguridad ciudadana realizado por la DJSG del DNP (2021f), en materia de seguridad, los principales problemas de San Andrés giran en torno a los delitos de lesiones personales, hurto (a residencias, personas y comercio), delitos sexuales, violencia intrafamiliar, delitos que en algunos casos se cometen en un porcentaje significativamente mayor al promedio departamental.

Esta información se valida al revisar los datos del SIEDCO (Policía Nacional, s.f.), en el cual se evidencia que el delito con mayor incidencia en este municipio es el hurto a personas con 134 casos reportados hasta el 31 de octubre del año 2020, cifra que ha tenido un incremento del 58,2% para la misma fecha del 2021. Seguidamente, se encuentra violencia intrafamiliar y lesiones personales, con una variación de 26,0% y 18,8% respectivamente (Gráfico 19).



Gráfico 21. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual - San Andrés, Providencia y Santa Catalina



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia (s.f.)

Con respecto a la convivencia ciudadana, San Andrés registró entre 2017 y 2020, 9.358 comportamientos contrarios a la convivencia, prevaleciendo el incumplimiento de las ordenes de la policía, porte de armas, irrespeto a la policía, riñas y utilizar celular con reporte de hurto (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG-, 2021).

Por otro lado, el departamento de San Andrés en cuanto a seguridad marítima y fluvial cuenta con indicadores de Personas rescatadas, evacuadas en operaciones de búsqueda y rescate (ByR) con un total 68 persona rescatas, 23 evacuaciones y 10 con operaciones de búsqueda y rescate. De igual manera el departamento ha sido objeto de delitos en sus aguas de acuerdo a fuentes de la Armada Nacional, se han logrado incautar para el 2019 cargamento de clorhidrato de cocaína con 2.362 kg y de marihuana 2.757 kg (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.b).

A partir de lo anterior, San Andrés presenta una incidencia por encima del departamento en las tasas de criminalidad y en especial en homicidios, así como de hurto a comercio y residencias por encima del promedio nacional. Por esta razón, se busca adelantar un análisis de como el municipio busca atacar las problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana



y como ha venido adelantando la planificación y ejecución de recursos para la puesta en marcha de acciones tendientes a reducir la inseguridad y los comportamientos contrarios a la convivencia ciudadana.

3.9.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023

3.9.2.1. Composición y estructuración del PISCC

El ejercicio de planificación estratégica, operativa y financiera en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana de San Andrés para el período 2020 – 2023 parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana denominado “San Andrés, Providencia y Santa Catalina”, el cual se encuentra estructurado en 12 objetivos específicos que buscan abordar los delitos de mayor ocurrencia en la isla y los compromisos contrarios a la convivencia, abordándolos desde 6 principio de acción (Acción preventiva temprana, transformación de conflictos, contención y mitigación, corresponsabilidad ciudadana, integralidad y articulación Interinstitucional, gobernanza para la convivencia) (Ilustración 19).

Ilustración 20. Estructura y composición del PISCC de San Andrés, Providencia y Santa Catalina 2020-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2020b)

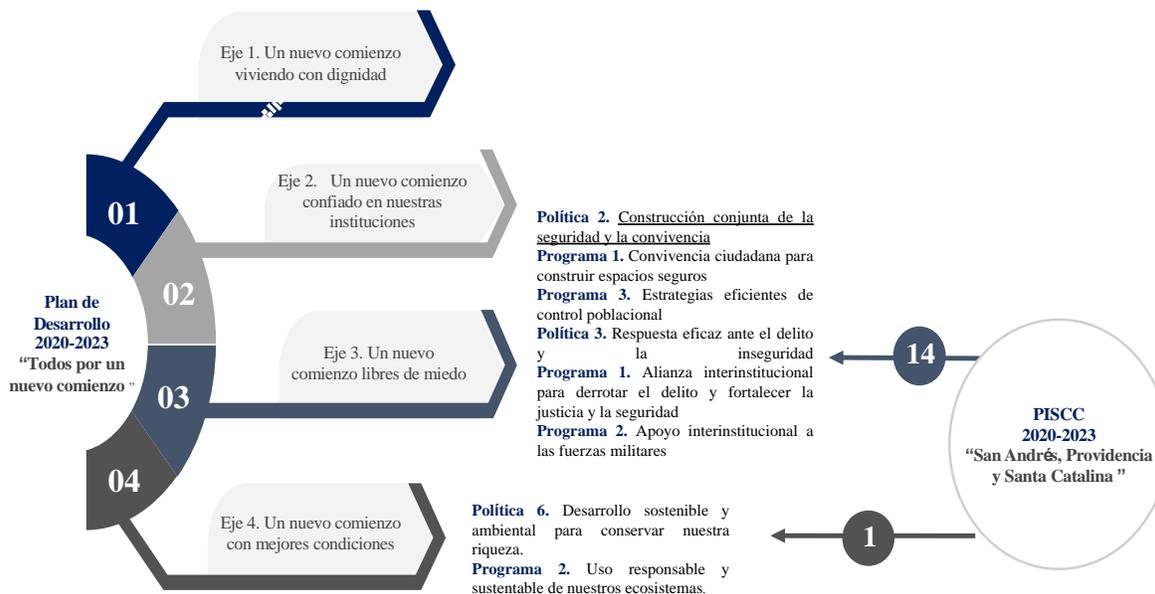


3.9.2.2. Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial

De acuerdo con lo establecido en la Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) (Ministerio del Interior et al., 2019), “la formulación del PISCC no es un ejercicio desconectado de la formulación del Plan de Desarrollo Territorial” (pág. 40), por lo tanto, se debe garantizar una alineación entre estos dos instrumentos de planificación, tanto en su composición estratégica como en la asignación de recursos.

Para el caso de San Andrés, el plan de desarrollo aprobado para el 2020-2023 denominado “Todos por un nuevo comienzo” esta estructurado en 4 ejes estratégicos 19 políticas y 67 programas, instrumento en el cual no se pudo identificar una alineación con los indicadores establecidos en el plan de acción del PISCC. Por lo descrito anteriormente, lo que se pudo referenciar dentro del documento PISCC fue la alineación estratégica al plan de desarrollo la cual se referencia en la Ilustración 20.

Ilustración 21. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – San Andrés, Providencia y Santa Catalina



Fuente: Elaboración propia con datos del PISCC de San Andrés (Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2020) y el Plan de Desarrollo (Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, 2020a)

3.9.2.3. Financiación del PISCC

Para el caso de las metas alineadas al Plan de Desarrollo, el presupuesto asignado, de acuerdo con lo establecido en el Plan Indicativo, es de 17.998 millones de pesos con fuente de recursos



RP (libre destinación y destinación específica), los cuales se concentran en el eje 3 en los programas de convivencia ciudadana para construir espacios seguros, estrategias eficientes de control poblacional, alianza interinstitucional para derrotar el delito y fortalecer la justicia y la seguridad y apoyo interinstitucional a las fuerzas militares, así como en el eje 4 en el programa de uso responsable y sustentable de nuestros ecosistemas en lo que se proyecta la inversión del 78,72% de los recursos asignados en las vigencias 2020 y 2021.

En contraste, de acuerdo con la información presentada por la Secretaría de Gobierno de San Andrés en el PISCC para el periodo 2020 – 2021, el presupuesto proyectado para el cumplimiento de las metas establecidas en este instrumento de planificación es de 22.585 millones de pesos, de los cuales no se cuenta con su distribución por fuente de financiación. Estos recursos se encuentran distribuidos en las 6 acciones y 12 objetivos específicos del PISCC de la siguiente manera: 6,89% para el objetivo Específico “Direccionar, controlar y consolidar las acciones e intervenciones de todo tipo definidas en el plan de acción frente al Homicidio...”, 17,42% para el objetivo específico de “Implementar planes, programas y proyectos que permitan disminuir, controlar y evitar las Lesiones Personales...”, 7,97% para el objetivo específico de “Promover la sinergia interinstitucional, especialmente entre las autoridades de seguridad y justicia, con el fin de individualizar, judicializar y capturar a las personas dedicadas al Hurto...”, 13,88% para el objetivo específico de “prevenir los daños a la salud física y mental causados por la Violencia Intrafamiliar...”.

De igual manera, se encuentran los objetivos de “desarrollo de actividades preventivas, disuasivas y operativas que permitan atender el fenómeno del Narcotráfico...”, “brindar atención y asistencia oportuna a las personas que hayan sido víctimas de Delitos Sexuales...”, “Diseñar estrategias de articulación interinstitucional, que permitan contrarrestar el Tráfico de Migrantes al interior de la Isla...” y “generar actividades de prevención que permitan identificar, controlar, capturar y aplicar la normatividad legal a los nacionales y extranjeros que desarrollen actividades de pesca ilegal al interior del país” con un 22,49%.

Así mismo, en cuanto al comportamiento contrarios a la convivencia se cuenta con la participación para atender los objetivos específicos de la siguiente manera: 8,50% para la “Intervención como una problemática de salud pública el Consumo de Sustancias Psicoactivas...”, 7,62% para la “formulación de estrategias conjuntas en el marco de la corresponsabilidad con los comerciantes, dueños y administradores de los establecimientos abiertos al público donde se venden y consumen bebidas alcohólicas...”, 7,62% “disminuir el fenómeno de conflictividad social de la riña...” y 7,62% para “generar campañas educativas y de concientización sobre el irrespeto a las autoridades de Policía...”,



Por consiguiente, es importante precisar que, de acuerdo con el Plan Plurianual de Inversiones, el total de los recursos asignados para el cumplimiento de todos los programas establecidos en el plan de desarrollo es de 405.918 millones de pesos, de los cuáles el 4,43% corresponden a los recursos que de acuerdo con la alineación del PISCC con las estrategias se abordarán en los ejes 3 y 4.

Finalmente, En este punto es importante aclarar que con la información entregada por la Secretaría de Gobierno y lo revisado en medios digitales no fue posible identificar la asignación realizada en el PISCC y en el Plan Indicativo del Plan de Desarrollo ni su ejecución.

3.9.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC

Tras realizar la verificación de la información disponible en el Sistema de Seguimiento de Proyectos de Inversión -SPI-, la información encontrada de los proyectos que se encuentran viabilizados y en proceso de ejecución para San Andrés corresponden a la Secretaría de Gobierno, pero no se logro identificar las acciones que aportan al cumplimiento del Plan de Acción del PISCC.

En ese orden de ideas en SPI para la vigencia 2021 la Secretaría de Gobierno de San Andrés registro 11 proyectos de inversión asociados a temas de seguridad y convivencia ciudadana por valor de \$4.316.775.000 millones de pesos, y para los años 2022 a 2024 se tiene programados recursos por valor de \$9.582.696.193 de pesos. La fuente de financiación con la que se van a ejecutar la mayor cantidad de recursos corresponde a recursos propios 88,42%, de igual manera se identificó para dos proyectos de inversión la utilización de la fuente de financiación SGP propósito general libre inversión 11,58%.

Se realizó un análisis de los principales rubros en los que se ejecutaron los recursos presupuestados en el FONSET para los años 2020 y 2021, encontrando que, en el concepto de gasto, para el año 2020 se estableció como presupuesto definitivo un total de 8.083 millones de pesos, de los cuales se ejecutaron el 30,3%, correspondientes a 2.453 millones. De este total el 26,19%, fue invertido en gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público y el 30,89% restante en el rubro de desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Para la vigencia 2021 se identificó una destinación de recursos de 8.869 millones de pesos de los cuales se ejecutaron 1.139 millones de pesos (12,84%) en los siguientes rubros: gastos destinados a generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del



orden público el 79,8% y desarrollo del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana 11,7% con corte al 30 de septiembre del año en curso.

Finalmente, para el caso de San Andrés, la mayor parte de su plan de acción del PISCC se enfocan en estrategias de prevención (58,70%), para el desarrollo de programas y campañas de prevención y pedagógicas para abordar las causas fundamentales de los delitos y las condiciones que facilitan el enrolamiento de las personas en las dinámicas delictivas.; así como estrategias de intervención (25,36%), y de disrupción (15,94%) en el cual se buscan que las autoridades Implementen acciones de vigilancia, control y fortalecimiento de los frentes de seguridad del departamento (Gráfico 20).

Gráfico 22. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque - San Andrés



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Alcaldía de San José de Cúcuta, 2020)

3.9.2.5. Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-

De acuerdo con la información consultada en el Mapa de Inversiones del DNP, entre el año 2020 y 2021 San Andrés no ha presentado proyectos enmarcados en las metas establecidas en el PISCC para ser financiados con el SGR

3.9.2.6. Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-

Según la información suministrada por el Ministerio del Interior y consultada en las actas del FOSECON, entre los años 2020 y 2021 para San Andrés se han tramitado 8 proyectos para



ser financiados a través de esta fuente por valor de 37.394 millones de pesos para actividades de Habilitación, reconstrucción y construcción en Providencia de los edificios de Estación de Bomberos, Alcaldía Municipal y Estación de Policía, financiando de igual manera estudios y diseños de estos proyectos y construcción de sacúdete al parque, por valor de 34.726 millones, compra de Cuatrimotos (3), Bicicletas (10), motos (2), cámaras body cam (4) por 400 millones y compra de camionetas (2), cuatrimotos (6), bicicletas (27), lancha (1), umst (1), motos (3), cámaras body cam (12) por valor de 2.267 millones.

Proyecto 1: CAM 1

FONSECON: \$ 5.044.123.000

Valor Total Proyecto \$ 5.044.123.000

Proyecto 2: CAM 2

FONSECON: \$ 1.901.876.000

Valor Total Proyecto \$ 1.901.876.000

Proyecto 3: Estación de Policía

FONSECON: \$ 11.336.200.199

Valor Total Proyecto \$ 11.336.200.199

Proyecto 4: Estación de Bomberos

FONSECON: \$ 3.541.440.000

Valor Total Proyecto \$ 3.541.440.000

Proyecto 4: Sacúdete Tipo I (3)

FONSECON: \$ 11.250.000.000

Valor Total Proyecto \$ 11.250.000.000

Proyecto 5: Costos administrativos y financieros, Fiduprevisora (5% del valor del proyecto)

FONSECON: \$ 1.653.000.000

Valor Total Proyecto \$ 1.653.000.000

Proyecto 6: Seguridad y atención turística - Policía Nacional

FONSECON: \$ 2.267.400.000

Valor Total Proyecto \$ 2.267.400.000

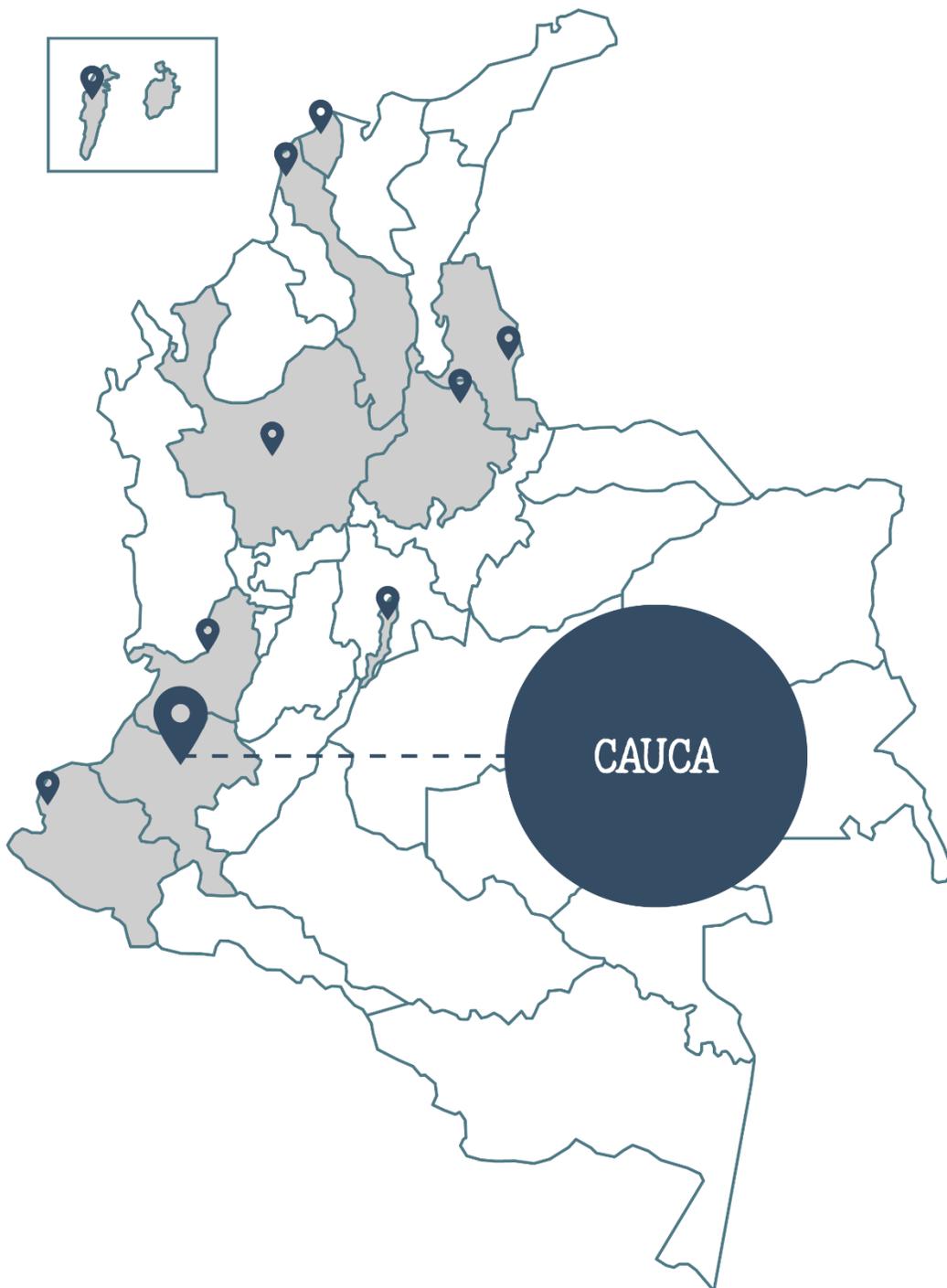


El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA





3.10. CAUCA

3.10.1. Contexto general del territorio

El Departamento del Cauca, es uno de los treinta y dos departamentos que, junto con Bogotá, Distrito Capital, componen el territorio de la República de Colombia. Se localiza en el suroeste del país y sus territorios hacen parte de las regiones Andina y Pacífica. Cuenta con una superficie 29.308 Km², lo que representa el 2.56 % del territorio nacional. Su capital es la ciudad de Popayán y está dividido política y administrativamente en 42 municipios. “La economía del departamento del Cauca está basada principalmente en la producción agrícola y ganadera, la explotación forestal, la actividad pesquera y el comercio. La agricultura se ha desarrollado y tecnificado en el norte del departamento; sus principales cultivos son la caña, caña panelera, maíz tradicional, arroz, maíz tecnificado, plátano, fique, yuca, papa, coco, sorgo, cacao, maní y palma africana” (Camacho & Mosquera, 2019, pp. 12)

De acuerdo con las disposiciones de la Ley 617 de 2000¹⁷ el Departamento del Cauca se clasifica como categoría tercera dado su nivel de ingresos corrientes de libre destinación presupuestados para el año 2021 en 93.925 millones de pesos y con unos gastos de funcionamiento de 50.416 millones de pesos; de manera análoga, de acuerdo con el ejercicio de caracterización territorial realizado por la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible - DDTTS- del DNP, el Departamento del Cauca tiene un entorno de desarrollo Intermedio, evidenciando las dificultades que tiene esta entidad territorial y los retos que mantiene en diferentes frentes como seguridad y brechas sociales y educativas, entre otros.

El Departamento del Cauca ha sido uno de los territorios más golpeados por la inseguridad y el terrorismo, su estratégica posición geográfica permite a bandas delincuenciales asegurar la movilidad hacia el pacífico en lo concerniente al tráfico de drogas y armas, además que es camino obligado para conectar con asentamientos igualmente estratégicos del sur de Tolima y del Departamento del Huila.

Firmados los acuerdos de paz en el Gobierno del Presidente Santos, se respiraron unos cortos tiempos de tranquilidad dada la desmovilización de la guerrilla de las Farc, pero posteriormente el conflicto volvió con mayor intensidad y hoy confluyen en el Departamento las disidencias, con los frentes Carlos Patiño, Dagoberto Ramos y Jaime Martínez, al igual que diferentes frentes del ELN y una de las estructuras del Clan del Golfo, lo que sumado a

¹⁷ “Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la ley orgánica de presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”. En el artículo 6 se establece que la categorización de los distritos y municipios obedece a las variables de población e ingresos corrientes de libre destinación.



bandas criminales y delincuencia común, lo convierten en un coctel peligroso de rutas del narcotráfico y la minería ilegal (El Espectador, 2021).

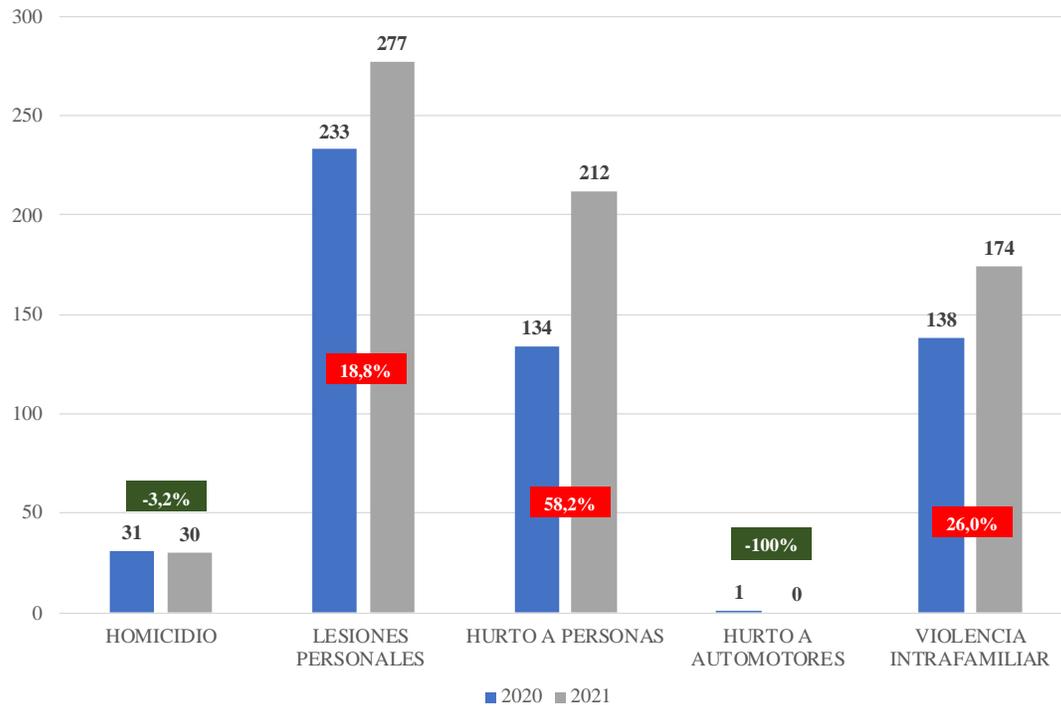
Dadas las particularidad del Cauca y sus territorios costeros y marítimos, hacen de este departamento de especial connotación por las importantes afectaciones del delito en sus aguas marítimas, pues de acuerdo con TerriData del DNP, en los últimos 10 años han sido incautadas armas y bienes de contrabando así como sustancias explosivas, lo que permite observar la importancia de continuar la lucha del delito en este frente y el fortalecimiento de la fuerza pública, ya que solo hablando de armas incautadas, en el año 2019 fueron 55 y en el año 2018 fueron 27, lo que viene acompañado de igual manera del transporte de drogas y precursores de la misma, llevando a incautaciones en el año 2019 de 5.590 kg de clorhidrato de cocaína, de 1.658 kg de marihuana y de 1.983 kg de precursores de cocaína (Departamento Nacional de Planeación, -DNP, s.f.b).

Según el Informe de convivencia y seguridad ciudadana realizado por la DJSG del DNP (Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG, 2021d), en materia de seguridad, los principales problemas del Departamento del Cauca giran en torno a los homicidios, el delitos de hurto a personas, el hurto a automotores y motocicletas y la violencia intrafamiliar, dentro de los cuales se destacan 2 dada su alta tasa en comparación con el promedio nacional, siendo estos el homicidio con una tasa por cada 100.000 habitantes de 54,2 frente a un indicador nacional de 24,9 para el año 2019 y el hurto a motocicletas con una tasa de 238,5, frente a un indicador nacional de 68 por cada 100 mil habitantes.

Esta información se valida al revisar los datos del SIEDCO (Policía Nacional, s.f.), en el cual se evidencia que el delito con mayor incidencia en este municipio es el hurto con 2578 casos reportados hasta el 31 de octubre del año 2020, cifra que ha tenido un incremento del 31,80% para la misma fecha del 2021. Seguidamente, se encuentra la violencia intrafamiliar y las lesiones personales, con una variación de 5,65% y 1,20% respectivamente (Gráfico 21).



Gráfico 23. Comparativo delitos 31-10-2020 a 31-10-2021, variación porcentual – Cauca



Fuente: Elaboración propia a partir de la información disponible en el SIEDCO de la Policía Nacional de Colombia (s.f.)

3.10.2. Análisis del Plan de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- 2020 – 2023

3.10.2.1. Composición y estructuración del PISCC

El ejercicio de planificación estratégica, operativa y financiera en materia de Seguridad y Convivencia Ciudadana en el Departamento del Cauca para el período 2020 – 2023 parte del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, denominado “Avanzando en Seguridad y Convivencia Ciudadana” el cual se encuentra estructurado en 7 Líneas Estratégicas, 28 Programas y 92 productos (Ilustración 21).



Ilustración 22. Estructura y composición del PISCC de Cauca 2020-2023



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Gobernación del Cauca, 2020b)

3.10.2.2. *Alineación del PISCC con el Plan de Desarrollo Territorial*

De acuerdo con lo establecido en la Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) (Ministerio del Interior et al., 2019), “la formulación del PISCC no es un ejercicio desconectado de la formulación del Plan de Desarrollo Territorial” (pág. 40), por lo tanto, se debe garantizar una alineación entre estos dos instrumentos de planificación, tanto en su composición estratégica como en la asignación de recursos.

El Departamento del Cauca, sin embargo, no cuenta con alineación alguna de su Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana con su Plan de Desarrollo Departamental, tal como se evidencia en la Ilustración 2.



Ilustración 23. Alineación de PISCC con el Plan de Desarrollo – Cauca



Fuente: Elaboración propia con datos del PISCC de Cauca (Gobernación del Cauca, 2020) y el Plan de Desarrollo (Gobernación del Cauca, 2020a)

3.10.2.3. Financiación del PISCC

La información presentada en el PISCC, para el periodo 2020 – 2023 en materia presupuestal permite identificar que, el Departamento del Cauca contempla como única fuente de financiación de esta herramienta de planificación los recursos del FONSET. En ese sentido se establece que, para el año 2020 se disponía de un recurso para ejecutar de \$10.889 millones de pesos, correspondiente a la suma del presupuesto definitivo de la contribución sobre contratos de obra pública y los recursos del balance del Fondo de Seguridad.

El PISCC del Departamento del Cauca cuenta con la particularidad que presenta un histórico de presupuestos definitivos y compromisos desde el año 2016 hasta el año 2020 y una proyección financiera para los 3 años restantes del periodo actual de gobierno, es decir, para los años 2021, 2022 y 2023. En ese sentido, se realiza una distribución presentada de la siguiente manera: para el 2021 se proyecta una inversión de \$11.400 millones, para el 2022 de \$4.000 millones y finalmente, para el año 2023 de \$4.120 millones de pesos.

3.10.2.4. Ejecución de los recursos asignados al PISCC

En materia de ejecución, el PISCC del Cauca establece que, para el año 2020, de los 10.889 millones disponibles, se comprometieron menos del 3%, es decir, \$313 millones de pesos, los cuales estuvieron enfocados en el apoyo a las unidades policiales, la implementación y fortalecimiento de capacidades institucionales, apoyo administrativo y recompensas.

En contraste con lo anterior, de acuerdo con la información presentada en el Reporte Territorial del DNP, el Departamento del Cauca viabilizó 7 proyectos con una apropiación



vigente de 6.425 millones de pesos. El nivel de ejecución financiera de estos proyectos no ha sido reportado en la plataforma de SPI.

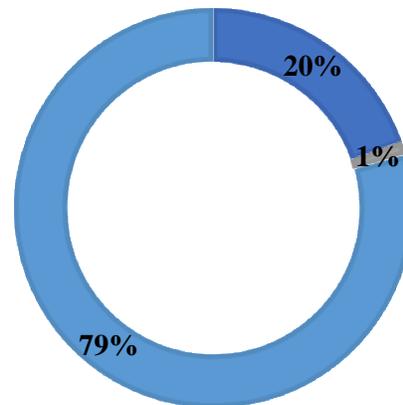
Por otra parte, el PISCC de Cauca establece que para la vigencia 2021 se encuentran viabilizados 12 proyectos, con una inversión estimada de 6.755 millones de pesos, lo que representa el 58% de los recursos disponibles en el FONSET para el presente año. Sin embargo, de acuerdo con la información del Reporte Territorial, a la fecha solo se encuentran viabilizados 5 proyectos (dos de ellos provenientes de la vigencia pasada) por valor de 7.767 millones de pesos, de los cuales solo uno coincide con el listado presentado en el PISCC.

Finalmente, al realizar un análisis de los gastos de inversión del FUT en materia de seguridad y convivencia ciudadana, fue posible evidenciar que en la fuente correspondiente al 5% de obras públicas, el Departamento del Cauca proyectó para la vigencia 2020 un presupuesto definitivo de 11.123 millones y logró una ejecución de 331 millones de pesos; así mismo, para la vigencia 2021 se estableció un presupuesto definitivo de 11.681 millones, de los cuales se ha ejecutado el 11,7%, correspondiente a 1.374 millones de pesos. En este punto, es importante precisar que el 100% de los recursos ejecutados en ambas vigencias fueron reportados por el rubro de Desarrollo del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

Finalmente, dentro de las acciones definidas por el Departamento del Cauca para la atención del PISCC, se establece que el 79,3% de los proyectos viabilizados se basan en estrategias de Intervención, pues estos proyectos se centran en acciones que permitan reducir la incidencia del delito mediante el fortalecimiento de capacidades institucionales; frente a la prevención, los proyectos del PISCC orientados a este sentido son el 19,6% y contemplan actividades con la comunidad y la implementación de centros Sacúdete que incentivan el fortalecimiento de capacidades y comportamientos en la ciudadanía que los aleje de prácticas delictivas; y finalmente el 1,1% de los proyectos tienen enfoque disruptivo, buscando con estos que las autoridades e instituciones contribuyan desde diversas áreas al mantenimiento del orden, el cumplimiento de la ley, la prevención, el control y la investigación del delito y a promover la convivencia y la seguridad ciudadana, tal como se menciona en la Guía Metodológica de los PISCC.



Gráfico 24. Distribución porcentual del tipo de intervenciones según la estrategia y el enfoque – Cauca



■ Prevención ■ Disrupción ■ Intervención

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de (Gobernación del Cauca, 2020)

3.10.2.5. *Proyectos financiados con el Sistema General de Regalías -SGR-*

De acuerdo con la información consultada en el Mapa de Inversiones del DNP, entre el año 2020 y 2021 el departamento del Cauca no ha presentado proyectos enmarcados en las metas establecidas en el PISCC para ser financiados con el SGR.

3.10.2.6. *Proyectos financiados con Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -FONSECON-*

Según la información suministrada por el Ministerio del Interior y consultada en las actas del FONSECON, entre los años 2020 y 2021 desde el Departamento del Cauca no se han tramitado proyectos para ser financiados a través de esta fuente.



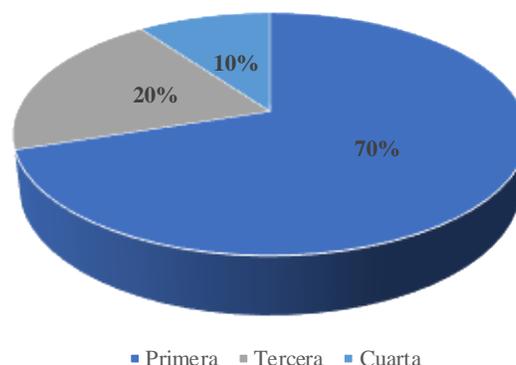
CONCLUSIONES

Los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana en las entidades territoriales analizadas se siguen consolidando como una herramienta de planificación de primer orden, no solo para el diagnóstico de los diferentes delitos que afectan la seguridad y los comportamientos contrarios a la convivencia, si no para la estructuración de estrategias que permitan avanzar en la consolidación de mejores entornos en aquellos territorios, donde sin duda la inseguridad representa uno de los mayores problemas sociales.

En este sentido, el análisis de los PISCC de los 10 entes territoriales permitió identificar patrones comunes en el ejercicio de formulación, asignación de recursos y ejecución de proyectos enfocados en el mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana, facilitando la definición de propuestas para la consolidación y estandarización de estas herramientas de planificación, de manera que, se conviertan en el documento rector en el que se refleje el contexto real de cada entidad territorial.

Inicialmente, es necesario precisar que en Colombia confluyen distintas realidades, muestra de ello es el reconocimiento, que hace la Constitución Política en el artículo 302, de la existencia de diversas capacidades y competencias de gestión administrativa y fiscal que varían de una entidad territorial a otra, de acuerdo con su población y los recursos de los que dispone. Para este caso puntual, los entes territoriales analizados se clasifican de acuerdo con las categorías establecida en la Ley 617 del 2000 de la siguiente manera: siete de categoría primera (Santiago de Cali, Cartagena, Barranquilla, Medellín, Bucaramanga, Cúcuta y Bogotá), dos de categoría tercera (San Andrés y Departamento de Cauca) y una de categoría cuarta (San Andrés de Tumaco) (Gráfico 25).

Gráfico 25. Distribución de las entidades territoriales estudiadas por categoría según la Ley 617



■ Primera ■ Tercera ■ Cuarta

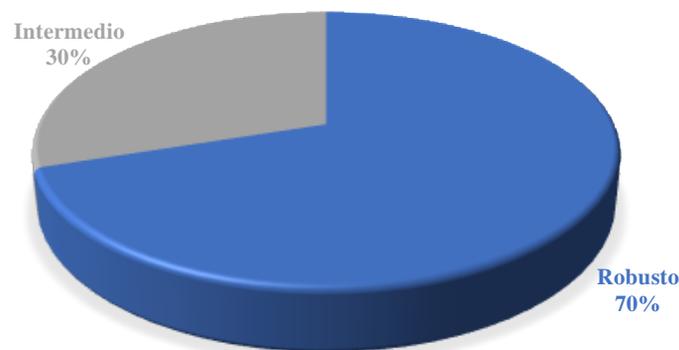
Fuente: Elaboración propia



Sin embargo, esta categorización dada por la ley 617 pareciera no ser suficiente a la luz de la heterogeneidad del territorio colombiano. En ese sentido, el DNP ha enfocado sus esfuerzos en proponer una clasificación que involucre características relacionadas con el desarrollo de estos territorios, elemento necesario para garantizar que la focalización y el planteamiento de estrategias y políticas públicas reconozcan e incorporen las diferencias existentes entre departamentos y municipios.

En este orden de ideas, en el presente documento se analizaron 7 entes territoriales con entorno de desarrollo robusto y 3 con entorno de desarrollo intermedio, lo que supone capacidades diferenciales que pueden ser relevantes a la hora de entender la existencia o no de patrones comunes en el ejercicio de planificación, ejecución y seguimiento de la seguridad y la convivencia ciudadana (Gráfico 26).

Gráfico 26. Distribución de las entidades territoriales estudiadas por entorno de desarrollo



Fuente: Elaboración propia

Principales hallazgos:

Estructuración de los PISCC: De acuerdo con los lineamientos establecidos en la Guía Metodológica (Ministerio del Interior et al., 2019), los PISCC deben contener los objetivos, programas, proyectos y actividades que se ejecutarán para atender las problemáticas prioritizadas. Adicionalmente, esta propuesta estratégica debe complementarse con la definición de indicadores, metas de producto y resultado que permitan realizar un seguimiento continuo al cumplimiento de los objetivos planteados.

Para el caso de las 10 entidades territoriales estudiadas fue posible evidenciar que, no existe una estandarización en cuanto a la estructura lógica para la formulación del PISCC. En ese sentido, el 100% estableció dentro de su plan los objetivos generales y específicos, así como algunos programas, proyectos y acciones con mayor o menor detalle; no obstante, entidades



como Bogotá, Bucaramanga y San Andrés se limitaron a presentar indicadores y metas trazadoras o de resultado, sin identificar de manera puntual los indicadores y metas de productos que permitirán el logro de los efectos directos planteados en los objetivos específicos y su alineación con el plan de desarrollo.

Por otra parte, se evidencia que algunas entidades territoriales, tales como, Cauca y Cúcuta, no solamente presentan acciones generales, sino también proyectos liderados por la cabeza del sector y por otras entidades con competencias en el tema. Esto facilita la implementación, a través de una visión multisectorial para atender fenómenos multicausales como la inseguridad y además ayuda a aterrizar las intervenciones en esquemas medibles y proyectados en el tiempo, como son los proyectos.

Porcentaje de alineación PISCC - PD: Si bien la Guía Metodológica de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana del DNP indica la necesidad e importancia de la alineación entre los PISCC y los planes de desarrollo del orden territorial, esto no se viene dando como norma. En relación con los entes objeto de este estudio, solo se logró identificar alineación del 100% en seis entidades territoriales, mientras que, las entidades restantes, Cali, Cartagena, San Andrés y Cauca, presentaron una alineación parcial o nula con sus planes de desarrollo territorial.

Planificación Financiera: Se evidencian múltiples falencias en la planeación financiera de los PISCC. En primer lugar, algunas entidades territoriales como Medellín y San Andrés no contemplan dentro de sus documentos un capítulo para la planeación financiera, por lo tanto, desde el PISCC no se conoce la disponibilidad de recursos para su financiación. En segundo lugar, municipios como Bogotá y Cartagena solo enlistan las fuentes disponibles para la financiación que se encuentran planteadas en la Guía Metodológica, sin dar mayor detalle sobre la disponibilidad presupuestal que tienen para cada fuente de financiación y la asignación que se les dará a los recursos por vigencia o por programas.

En tercer lugar, otras entidades como Cali, Tumaco, Barranquilla y Cúcuta¹⁸ presentan la distribución de los recursos por anualidad sin diferenciar las fuentes puntuales que financiarán dichas inversiones. Y, por último, Cauca y Bucaramanga, limitan el ejercicio de planificación financiera del PISCC a la presentación de disponibilidad de los recursos del FONSET y su distribución por vigencia y programa, sin contemplar fuentes de recursos adicionales.

Lo anterior indica que, no se tiene una estandarización ni una adecuada construcción del Plan Operativo Anual de Inversiones, pues no se diferencian los recursos por fuente de

¹⁸ Para el caso de Cúcuta solo se presenta la información detallada por fuente de financiación de los 9 proyectos presentados por las instituciones del sector justicia.

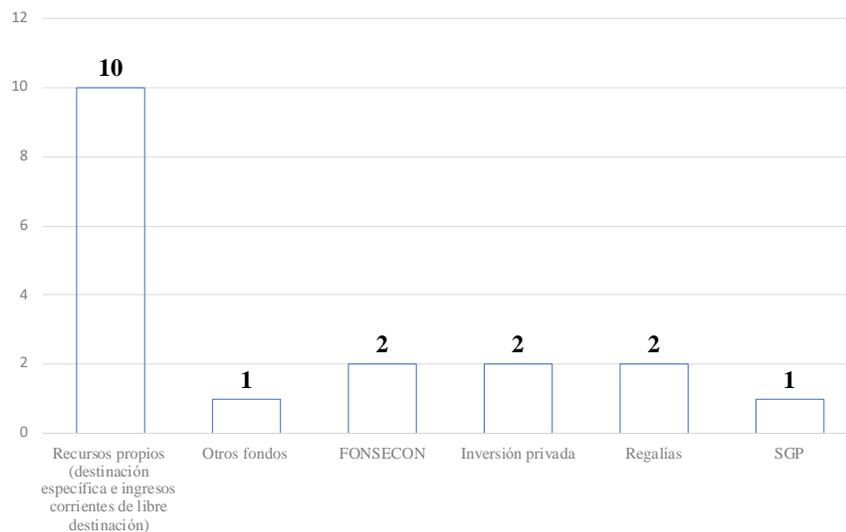


financiación ni se clasifica el presupuesto destinado para las líneas de seguridad ciudadana y para los temas de convivencia.

Fuentes de Financiación: Tras un ejercicio de revisión de la alineación estratégica y presupuestal de los PISCC con los planes de desarrollo, se pudo identificar que, pese a que varias entidades territoriales no realizaron un ejercicio detallado de planificación financiera, desde los planes de desarrollo se contemplan diversas fuentes de financiación para las metas alineadas con los PISCC. Sin duda, los recursos propios se consolidan como la fuente principal para financiación de esta herramienta, dentro de este rubro se contempla los recursos del FONSET y los ingresos corrientes de libre destinación, los cuales se establecen como fuente de financiación en los PISCC de las 10 entidades territoriales (Gráfico 27).

Por otra parte, dentro de algunos planes como el de Cali y Tumaco, se contempla la inversión de recursos provenientes de regalías o de inversiones cofinanciadas por el sector privado; mientras que, en entidades como San Andrés y Tumaco se establecen recursos derivados de las contribuciones de la nación, es decir, del FONSECON.

Gráfico 27. Principales fuentes de recursos utilizadas por las entidades territoriales estudiadas



Fuente: Elaboración propia

Asignación de recursos: Uno de los elementos más importantes en el análisis de los PISCC es lograr movilizar la voluntad política para la materialización de las diferentes metas propuestas en estos documentos y, sin lugar a duda, la asignación presupuestal permite identificar los recursos con los que el gobierno estima cumplir las metas propuestas. Por esta razón, en las entidades objeto de estudio, se logra evidenciar una mayor asignación presupuestal por parte de las entidades territoriales que tienen un entorno de desarrollo robusto, esto puede deberse a la heterogeneidad existente en cuanto a sus capacidades



administrativas y fiscales. En la siguiente tabla se resumen los recursos asignados y los entornos de desarrollo de estos entes territoriales:

Tabla 3. Recursos asignados por entidad territorial

ENTIDAD	ENTORNO	ASIGNACIÓN
Bogotá D.C.	Robusto	1.850.000
Cartagena	Robusto	526.850
Medellín	Robusto	477.854
Santiago de Cali	Robusto	232.269
Barranquilla	Robusto	128.392
San Andrés de Tumaco	Intermedio	53.841
Bucaramanga	Robusto	45.622
Cúcuta	Intermedio	44.517
San Andrés	Robusto	22.585
Departamento del Cauca	Intermedio	19.833

(cifra en millones)

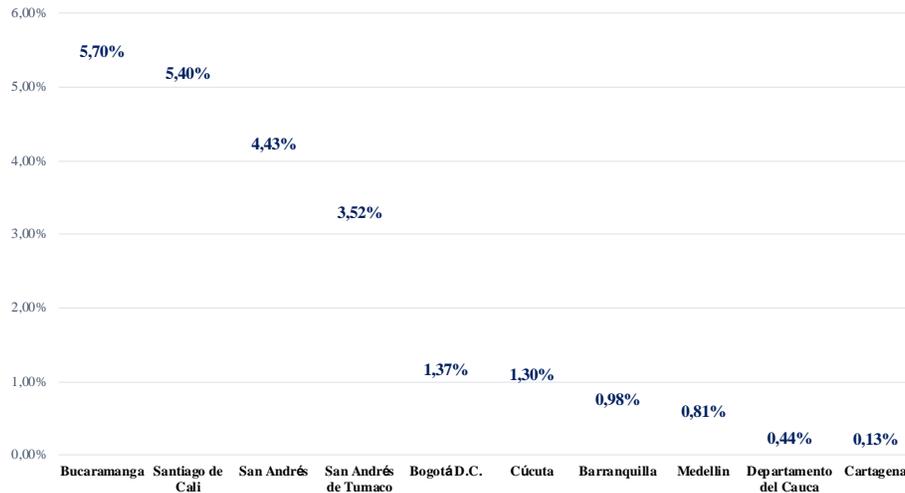
Fuente: Elaboración propia

Por otra parte, es importante anotar que varias de las entidades territoriales estudiadas se encuentran declaradas como distritos, tal es el caso de Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena, Medellín y Tumaco, lo que indica que, tienen un acceso diferenciado a los recursos de la Nación, recibiendo un mayor porcentaje de las transferencias y ostentando mayores ingresos de fuentes propias. Esto se evidencia a la hora de comparar los montos de asignación presentados en la tabla 3, sin embargo, tal como se presenta en la siguiente sección, esto no garantiza que el recurso asignado corresponda a un porcentaje significativo de los recursos disponibles para la inversión.

Porcentaje de recursos para el PISCC en PDT: En relación con el párrafo anterior, se logra identificar cómo no necesariamente los entes territoriales con entornos de desarrollo robusto o con una clasificación superior de acuerdo con la ley 617 del 2000, son los que más porcentaje de recursos asignan en relación con lo presupuestado en el Plan Plurianual de Inversiones de su plan de desarrollo municipal o departamental. Municipios como San Andrés de Tumaco y Cúcuta que tienen un entorno de desarrollo intermedio, asignaron el 3,52% y 1,30% de sus recursos de inversión, para la ejecución del PISCC, cifras superiores a las de Barranquilla, Medellín y Cartagena que además de contar con entornos de desarrollo robustos, están clasificados de acuerdo con la ley 617 como categoría primera.



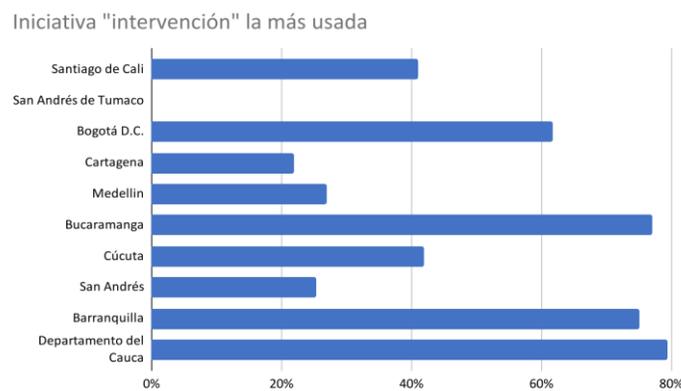
Gráfico 28. Porcentaje de recursos asignados en el PDT para la ejecución del PISCC



Fuente: Elaboración propia

Clasificación de las iniciativas¹⁹: según la Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de PISCC, existe un menú de iniciativas disponibles para clasificar los proyectos que desarrollan los PISCC, ya sean de *intervención, prevención, disrupción o integrales*, siendo la más utilizada, en promedio, por las entidades estudiadas la iniciativa de tipo “intervención”, esto indica que la mayor parte de los recursos se invierten en el fortalecimiento y mejoramiento de los sistemas policiales y judiciales, así como, la adecuación de zonas públicas con el fin de reducir las oportunidades para que se cometan crímenes..

Gráfico 29. Porcentaje de iniciativas con estrategia de intervención (la mas usada)



Fuente: Elaboración propia

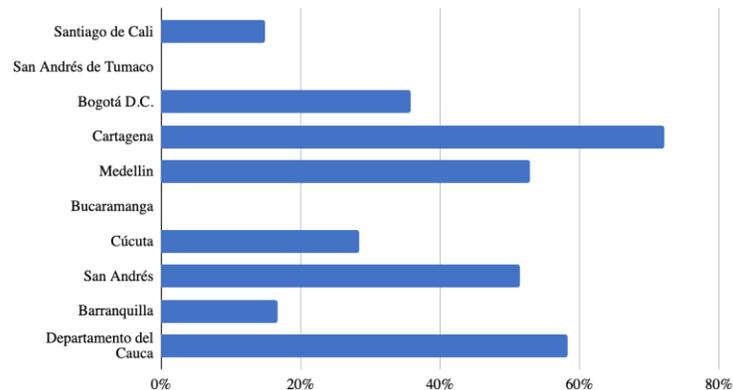
¹⁹ Este análisis se realizó a partir de la verificación de los planes de acción y proyectos de los entes territoriales, mediante la clasificación de los productos establecidos en cada uno de estos instrumentos, información que no se encuentra enunciada de manera directa en los PISCC.



Clasificación de los enfoques: Así mismo, de acuerdo con la Guía Metodológica, los proyectos pueden ser clasificados acorde con el enfoque que utilicen para la definición de sus acciones, ya sea en las personas, los comportamientos, los lugares o integrales cuando involucran dos o más elementos de los mencionados. En este tipo de enfoques se destaca el “integral” por encima de los demás, siendo el más utilizado en promedio por las entidades analizadas, esto indica que, la mayor parte de los proyectos contemplan acciones que no solo se concentran en la adecuación de lugares que se consideran “puntos calientes”, sino que involucran acciones encaminadas a trabajar con personas que están mayormente relacionadas con la comisión de delitos y en aquellos que tienen comportamientos asociados a estas prácticas, tales como, porte de armas y consumo de alcohol y sustancias psicoactivas.

Gráfico 30. Porcentaje de iniciativas con enfoque integral (el más usado)

Enfoque de proyectos "integral", el más usado



Fuente: Elaboración propia

Ejecución de los recursos del FONSET:

- En promedio para las 10 entidades territoriales analizadas la ejecución se ubicó en 50% en 2020 y en lo corrido del 2021 del 49%. Lo que implica una baja ejecución de los recursos que se consolidan como la principal fuente de financiación de los PISCC de las entidades estudiadas.

Recursos de regalías:

- Salvo 1 proyecto presentado por Medellín, no se registran proyectos para ser financiados con esta fuente de recursos.

Ejecución de los recursos del FONSECON:

- 18 proyectos han sido presentados para ser financiados con esta fuente de financiación haciendo especial énfasis en 2 entidades territoriales, San Andrés con 8



y Cartagena con 8, 1 en Bucaramanga y 1 en Cúcuta. Para un total de inversión de recursos de 53.563 millones de pesos.

La información antes presentada pone en conocimiento los esfuerzos adicionales que se deben realizar en aras de garantizar que los PISCC cumplan el propósito para el que son formulados. En ese sentido, es fundamental ahondar y explorar en las dinámicas territoriales que dificultan la apropiación y que facilitan o no, el uso en mayor o menor medida de las distintas fuentes de financiación.



REFERENCIAS

Alcaldía de Barranquilla. (2020a). *Localidades de Barranquilla*. Alcaldía de Barranquilla. <https://www.barranquilla.gov.co/descubre/conoce-a-barranquilla/territorio>

Alcaldía de Barranquilla. (2020b). *Plan de Desarrollo 2020 – 2023. “Barranquilla Soy Yo”*

Alcaldía de Barranquilla. (2020c). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC 2020 - 2023*

Alcaldía de Bucaramanga. (2020a). *Plan de Desarrollo 2020 - 2023: "Bucaramanga, Ciudad de Oportunidades"*

Alcaldía de Bucaramanga. (2020b). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana "Para una Bucaramanga Segura 2020 - 2023"*

Alcaldía de Medellín. (2020a). *Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020 – 2023*

Alcaldía de Medellín. (2020b). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC 2020-2023*

Alcaldía de San José de Cúcuta. (2020a). *Plan de Desarrollo Municipal 2020 - 2023: "Cúcuta 2050, estrategia para todos"*

Alcaldía de San José de Cúcuta. (2020b). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana "Cúcuta Segura y con Convivencia Social"*

Alcaldía de Santiago de Cali. (2020a). *Plan de Desarrollo 2020 - 2023: Cali unida por la vida*

Alcaldía de Santiago de Cali. (2020b). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC 2020 - 2023 Hacia la gobernanza de la seguridad ciudadana*

Alcaldía de Santiago de Cali. (2021a). *Ejecución definitiva de inversión a diciembre de 2020. Programas y proyectos en ejecución - Alcaldía de Santiago de Cali.* <https://www.cali.gov.co/documentos/1883/programas-y-proyectos-en-ejecucion/>

Alcaldía de Santiago de Cali. (2021b). *Ejecución definitiva de inversión a mayo de 2021. Programas y proyectos en ejecución - Alcaldía de Santiago de Cali.* <https://www.cali.gov.co/documentos/1883/programas-y-proyectos-en-ejecucion/>

Alcaldía Distrital de Tumaco. (2020a). *Plan de Desarrollo "Enamórate de Tumaco 2020 - 2023"*

Alcaldía Distrital de Tumaco. (2020b). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC 2020 - 2023*



- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020a). *“Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI 2020 – 2024”*
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2020b). *Plan Integral de Seguridad Ciudadana, Convivencia y Justicia (PISCCJ) de Bogotá. Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia*
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2020). *Plan de Desarrollo de Cartagena 2020 – 2023 “Salvemos juntos a Cartagena”*
- Alcaldía Mayor del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. (2020). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Distrito de Cartagena -PISCC 2020 - 2023*
- Archivo de Bogotá. (2020). *Mapa Digital de archivos*
- Arroyos de Barranquilla. (2013). *Límites de Barranquilla*. Arroyos de Barranquilla. <http://www.arroyosdebarranquilla.co/servicios/barranquilla/limites>
- Blog Nueva Lengua. (2017). *Historia de Medellín*. <https://www.nuevalengua.com/blog/historia-de-medellin/>
- Camacho, A., & Mosquera, M. (2019). *Huerto trópico como estrategia pedagógica para fortalecer la agricultura rural y la soberanía alimentaria en la Institución Educativa Guillermo Leon Valencia de Pescador, Caldon - Cauca*
- Cartagena Caribe. (s.f.). *Historia de Cartagena*. Cartagena Caribe. <http://www.cartagenacaribe.com/historia/historia.htm>
- Cartagena Cómo Vamos. (2021). *Informe Calidad de Vida 2021*. (). www.cartagenacomovamos.org/nuevo/wp-content/uploads/2021/10/Informe-Calidad-de-Vida-2021-Seguridad-Cartagena-C%C3%B3mo-Vamos.pdf
- Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A. C. (2021). *Ranking 2020 de las 50 ciudades más violentas del mundo*. (). Ciudad de México: Seguridad, Justicia y Paz - Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal A.C. <https://www.seguridadjusticiaypaz.org.mx/sala-de-prensa/1597-metodologi-a-del-ranking-2020-de-las-50-ciudades-ma-s-violentas-del-mundo>
- Contaduría General de la Nación. (s.f.). *Informe al Ciudadano - FUT Gastos de Inversión. Consolidador de Hacienda e Información Pública -CHIP*. https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, -DANE. (2021). *Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC)*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/seguridad-y-defensa/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc/encuesta-de-convivencia-y-seguridad-ciudadana-ecsc-historicos>
- Departamento Nacional de Planeación, -DNP. (s.f.a). *Documento Guía del módulo de capacitación virtual en Teoría de Proyectos*.



https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Documento%20Base%20Modulo%20Teoria%20de%20Proyectos.pdf

Departamento Nacional de Planeación, -DNP. (s.f.b). *Fichas Territoriales*. TERRIDATA. <https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles>

Departamento Nacional de Planeación, -DNP. (s.f.c). *Glosario - Departamento Nacional de Planeación -DNP-*. <https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/P.aspx>

Departamento Nacional de Planeación, -DNP. (s.f.d). *Mapa de Inversiones*. https://mapainversiones.dnp.gov.co/Home/Resultados?CENTRO_NEGOCIO=2

Departamento Nacional de Planeación, -DNP. (s.f.e). *Sistema de Seguimiento de Proyectos - Consultas Territorio*. https://spi.dnp.gov.co/ConsultasTerritorio/ConsultaProyectos.aspx?id=img_Proyectos

Departamento Nacional de Planeación, -DNP, & Policía Nacional de Colombia. (2020). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) Diagnóstico Base*. Gobierno de Colombia.

Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, -DDTS. (2015). *Tipologías Departamentales y Municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas*. (). Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación -DNP-. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20\(tipolog%C3%ADas\)%2023.pdf?Web](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion%20(tipolog%C3%ADas)%2023.pdf?Web)

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSJG. (2021a). *Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana - Bogotá D.C., Bogotá D.C.* ().Departamento Nacional de Planeación -DNP-. <https://osc.dnp.gov.co/resources/seguridad/diagnosticos/municipios/11001.pdf>

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSJG. (2021b). *Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana - Cali, Valle del Cauca*. ().Departamento Nacional de Planeación -DNP-. <https://osc.dnp.gov.co/resources/seguridad/diagnosticos/municipios/76001.pdf>

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSJG. (2021c). *Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana - Cartagena, Bolívar*. (). <https://osc.dnp.gov.co/resources/seguridad/diagnosticos/municipios/13001.pdf>

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSJG. (2021d). *Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana - Cauca*. ().Departamento Nacional de Planeación -DNP-.

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSJG. (2021e). *Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana - Medellín, Antioquia*. Departamento Nacional de Planeación -DNP-.

Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSJG. (2021f). *Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana - San Andrés, Providencia y Santa Catalina*.



Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno -DJSG. (2021g). *Informe municipal de convivencia y seguridad ciudadana - San Andres de Tumaco, Nariño.* ().Departamento Nacional de Planeación -DNP-. <https://osc.dnp.gov.co/resources/seguridad/diagnosticos/municipios/52835.pdf>

El Espectador. (2021). *El fracaso de la paz y de la seguridad en el Cauca.* El Espectador. <https://www.elespectador.com/colombia-20/conflicto/el-fracaso-de-la-paz-y-de-la-seguridad-en-el-cauca-article/>

Espinosa, J. (2020) *La criminalidad en Colombia no surge con la migración venezolana: Gobierno.* Caracol Radio. https://caracol.com.co/radio/2020/10/30/nacional/1604077642_056911.html

Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2020a). *Plan de Desarrollo Departamental. Todos por un nuevo comienzo 2020-2023*

Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (2020b). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2020-2023).* San Andrés Providencia y Santa Catalina.

Gobernación del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. (s.f.). *Geografía del Archipiélago.* <https://www.sanandres.gov.co/index.php/archipielago/informacion-general/geografia>

Gobernación del Cauca. (2020a). *Plan de Desarrollo Departamental 2020 – 2023*

Gobernación del Cauca. (2020b). *Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana PISCC 2020 - 2023*

Infraestructura de Datos Espaciales Santiago de Cali, -IDESC. (2021). *División Político Administrativa Área Municipal de Santiago de Cali.* Autor.

López, J. (2016). *Efectos del FONSET y FONSECON en la seguridad y convivencia ciudadana*

Medellín Cómo Vamos. (2020). *Informe de Calidad de Vida de Medellín 2016 - 2019.* (). <http://www.medellincomovamos.org/system/files/2020-10/docuprivados/MCV%20Informe%20de%20indicadores%20objetivos%20sobre%20c%20B3mo%20vamos%20en%20seguridad%20ciudadana%20y%20convivencia%20en%20Medell%C3%ADn%202016-2019.pdf>

Ministerio del Interior. (2020). *Concepto imposición tasa o sobretasa Fondo de Seguridad y Convivencia Ciudadana FONSET*

Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa Nacional, Departamento Nacional de Planeación, & Policía Nacional. (2019). *Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)*

Ministerio del Interior, & Policía Nacional. (2020). *Conceptos normativos de la gestión pública*



*territorial
la
y la seguridad*

*para
convivencia*

Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2021). Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto. *Documentos De Proyectos*, (LC/TS.2020/184)

Policía Nacional. (s.f.). *Estadísticas Delictivas*. Sistema de Información Estadístico, Delincuencial Contravencional y Operativo de la Policía Nacional – SIEDCO. <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>

Rodríguez, J. (2021). *Nota informe de seguridad ciudadana 2021*. Universidad del Norte. https://www.uninorte.edu.co/en_US/rss-uninorteco/-/asset_publisher/10Qyg2d9nLC8/content/nota-informe-de-seguridad-ciudadana-2021/73923?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.uninorte.edu.co%2Fen_US%2Frss-uninorteco%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_10Qyg2d9nLC8%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D1

Saavedra, R., Castro, L., Restrepo, O., & Rojas, A. (2001). *Planificación del desarrollo* (Segunda edición, corregida y aumentada. ed.). Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano. Retrieved from <http://www.digitaliapublishing.com/a/39043/>

Secretaría Distrital de Seguridad Convivencia y Justicia. (2021). *Boletín mensual de indicadores de seguridad y convivencia Bogotá*. Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación. (2021). Plan de Acción 2020 - 2024 Componente de gestión e inversión por entidad con corte a 30/06/2021. Plan de Desarrollo un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI. Bogotá. Obtenido de <http://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/programacion-y-seguimiento-a-la-inversion/seguimiento?page=1>

Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. *La Nueva Administración Pública*, , 281-312.

Velázquez, C. (2019). Excesos de la planificación del desarrollo municipal en Colombia. *Planificación Multiescalar, Regional Y Local*, I(LC/TS. 2019/53), 183-197.



El futuro
es de todos

DNP
Departamento
Nacional de Planeación



PROGRAMA
CAPSTONE
UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

PRODUCTO No. 3

Análisis de la congruencia entre financiación y planeación de los PISCC de las entidades territoriales objeto de estudio para el periodo 2020-2023 y recomendaciones para fortalecer el proceso de financiación de la seguridad y la convivencia ciudadana a nivel territorial en Colombia

*Carlos Andrés Gil, Juan Sebastián López, Alex
Jesús Novoa, Jackelyn Yate & María Alejandra
Zúñiga*

Equipo Consultor / Universidad Externado de Colombia



TABLA DE CONTENIDO

1. RESUMEN EJECUTIVO	5
1. INTRODUCCIÓN	8
2. METODOLOGÍA	9
4. PRINCIPALES HALLAZGOS	12
4.1. Esquema de financiación de la convivencia y la seguridad ciudadana a nivel territorial	12
4.2. Esquema de planeación, seguimiento y evaluación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC-	18
4.2.1. Alineación con los Planes de Desarrollo Territorial.....	19
4.2.2. Ejecución de Proyectos.....	21
4.2.3. Capacidad técnica para la ejecución, seguimiento y evaluación	24
4.2.4. Seguimiento y reporte de información	26
5. BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES	30
5.1. Buenas prácticas en materia de inversión para iniciativas de seguridad y convivencia ciudadana	30
5.1.1. Argentina: Proyecta tu futuro Bono de Inversión Social -BIS-	30
5.1.2. México: Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana.	32
5.1.3. Bogotá: ¿Cómo vamos?.....	34
5.1.4. Bogotá: Inversión en seguridad con regalías, proyecto: Diseño y validación de modelos de analítica predictiva de fenómenos de seguridad y convivencia para la toma de decisiones en Bogotá.	36
5.1.5. Cuando gastar más no es suficiente: 10 ideas para un gasto público inteligente en seguridad ciudadana	37
5.2. Buenas prácticas en materia de planeación y gestión de la seguridad y convivencia ciudadana	38
5.2.1. Quito: Gestión metropolitana de la seguridad.	38
5.2.2. Chile: Comuna segura.	39
5.2.3. Medellín: Índice de capacidades para la coordinación interinstitucional de los actores corresponsables del Plan integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC desarrollado por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín.	41
5.2.4. Bogotá: Gestión local de seguridad ciudadana.....	42
5.2.5. Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales	43
6. CONCLUSIONES GENERALES	44
7. RECOMENDACIONES	47
7.1. Entidades territoriales	47
7.2. Departamento Nacional de Planeación -DNP-	50
7.3. Ministerio del Interior	51
REFERENCIAS	54
ANEXOS	57

GRÁFICOS

Gráfico 1. Fuentes de financiación más utilizadas en los PISCC de las entidades priorizadas.....	14
Gráfico 2. Alineación de los PISCC con los planes de desarrollo	19
Gráfico 3. Problemas públicos o desafíos a la seguridad y la convivencia ciudadana.....	22
Gráfico 4. Acompañamiento de las entidades del nivel nacional a las entidades territoriales	25
Gráfico 5. Acompañamiento de las entidades del nivel nacional a las entidades territoriales	27
Gráfico 6. Seguimiento a PISCC por medio de alguna herramienta.....	28

1. RESUMEN EJECUTIVO

El tercer producto y entregable final de la consultoría Capstone sobre la financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- elaborados para el periodo 2020-2023 en diez entidades territoriales priorizadas, tiene como objetivos analizar la congruencia entre financiación y planeación de los mismos y brindar recomendaciones para fortalecer este proceso a nivel territorial.

En cuanto a la metodología, se utilizó una encuesta de 17 preguntas aplicada a los gestores de Convivencia de la Policía Nacional, complementada con un grupo focal, algunas entrevistas a contactos territoriales del Departamento Nacional de Planeación -DNP- y del Ministerio del Interior. El análisis de la congruencia entre la planeación de los PISCC y su financiación ha sido un proceso complejo debido principalmente a la dificultad para recabar la información. Aunque existen plataformas definidas para garantizar el reporte y la transparencia de la información, los datos allí consignados resultan insuficientes o no están disponibles en las herramientas de consulta, limitando un efectivo control político y ciudadano al gasto público en el sector.

Una vez analizadas las entrevistas y los datos obtenidos en la encuesta, se contrastaron con los resultados del análisis documental y la sistematización de los PISCC que se consignaron en el Producto No 2 de esta consultoría. Los principales hallazgos encontrados en diversos ámbitos en ese ejercicio de contraste, se plasman en este documento.

En cuanto a las fuentes de financiación más utilizadas sobresale los Fondos Territoriales de Seguridad y Convivencia Ciudadana - FONSET-, aunque con un nivel de ejecución moderado, ya que apenas alcanza un 50% en 2020 y el 58% en 2021. Sobre el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana – FONSECON- son pocas las entidades que manifestaron tener proyectos financiados con esta fuente, lo cual puede deberse a la complejidad de los procedimientos necesarios para obtener financiación de este fondo.

En lo referente a la alineación de los PISCC con los planes de desarrollo, esta debe ser clara y sencilla de entender para cualquier persona que haga la revisión del PISCC; sin embargo, dicha alineación no fue siempre evidente en los casos objeto de estudio. Es por esto que resulta clave ampliar la destreza técnica de los equipos formuladores de los mismos, pues de una correcta estructuración se obtiene la coherencia entre la planificación estratégica y financiera.

De igual manera, se presentan una serie de buenas prácticas seleccionadas tanto de la experiencia nacional como internacional en materia de inversión, planificación y gestión de la seguridad, la convivencia ciudadana y la prevención del delito.

Finalmente, se presentan una serie de recomendaciones agrupadas según el destinatario de las mismas ya sean las entidades territoriales, el DNP o el Ministerio del Interior, entre las que se encuentran las siguientes:

Para las entidades territoriales, se recomienda que el personal a cargo de la formulación, ejecución, y seguimiento del PISCC debería ser de carrera, con criterio técnico y especializado en la materia, así como promover un mecanismo de participación que supere la institucionalidad actual. Igualmente, se recomienda garantizar un costeo apegado a la realidad, en el marco de un proceso de planificación financiera en el que se establezcan claramente el monto de los recursos requeridos y las fuentes de financiación.

El Ministerio del Interior tiene el reto de fortalecer la asistencia técnica, focalizando su ejercicio de acompañamiento en la formulación, ejecución y seguimiento de los PISCC de acuerdo con las capacidades y realidades de las entidades territoriales, así como de garantizar la integración entre el Formulario Único Territorial -FUT- y los bancos de programas y proyectos territoriales, lo que implica un trabajo conjunto entre el DNP y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP-. Así mismo, la creación de una plataforma tecnológica que facilite la formulación de los PISCC similar a la que se utiliza con los planes de desarrollo

territorial¹ y una herramienta nacional de reporte que homogenice el seguimiento y control a los PISCC y facilite la comparación de la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos.

¹ Plataforma tecnológica del KIT de Planeación Territorial - KPT

1. INTRODUCCIÓN

Este documento corresponde al tercer producto de la consultoría Capstone intermaestrías de la Universidad Externado de Colombia y la Dirección de Justicia, Seguridad y Defensa - DJSD - del DNP, titulado “Fuentes de financiación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- de departamentos y municipios priorizados por el Gobierno nacional”.

Este texto se constituye en el entregable final del trabajo de diagnóstico, sistematización, análisis y recomendaciones producto de la consultoría Capstone en lo referente a las fuentes de financiación de los PISCC en sus diferentes dimensiones y programas y su alineación con los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales y del gobierno nacional.

Los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC- derivados de la Ley 62 de 1993 son el instrumento principal para la planeación de las inversiones territoriales y ejecución de los recursos públicos destinados a atender las necesidades de seguridad y convivencia ciudadana. Al ser Colombia una república unitaria los PISCC deben servir para desplegar la política nacional en materia de seguridad y convivencia ciudadana en las entidades territoriales.

En el marco de este proyecto Capstone cuyo objetivo general es analizar la financiación de los PISCC elaborados para el periodo 2020-2023 en diez entidades territoriales priorizadas, este entregable final propende los siguientes objetivos específicos: primero, analizar la congruencia entre financiación y planeación de los PISCC de los municipios objeto de estudio para el periodo 2020-2023; y segundo, brindar recomendaciones para fortalecer el proceso de financiación de la convivencia y seguridad ciudadana a nivel territorial en Colombia a partir de un ejercicio de comparación e identificación de buenas prácticas tanto en el plano nacional como internacional.



Este producto está organizado en seis secciones: la primera es la introducción, en la que se contextualizan el entregable; la segunda es la metodología, en la que se explican las herramientas utilizadas para obtener la información y la manera de procesarla; en tercer lugar se presentan los principales hallazgos, donde se enumeran los resultados más sobresalientes de las encuestas y las entrevistas aplicadas; en cuarto lugar se encuentra una revisión de buenas prácticas, tanto a nivel nacional como internacional; luego se incluyen las conclusiones y finalmente las recomendaciones, las cuales señalan de manera puntual y concreta los postulados que se proponen. A continuación, se expone la metodología utilizada para la elaboración del documento.

2. METODOLOGÍA

A través de herramientas cualitativas como encuestas, dirigidas a diversos actores, se obtuvieron resultados que permiten analizar los diferentes momentos que implican la formulación, implementación y evaluación de los PISCC.

La primera de las herramientas utilizadas fue una encuesta con un cuestionario de 17 preguntas realizada mediante el aplicativo de *formularios de google* para ser contestada por los Gestores de Convivencia de la Policía Nacional, quienes participan, en representación de la Policía Nacional, en el diseño, implementación y ejecución de los PISCC, asesorando técnicamente a las entidades político administrativas para garantizar el cumplimiento de la normatividad vigente en materia de seguridad y convivencia ciudadana (Policía Nacional de Colombia, s.f).

La convocatoria realizada por conducto de la DJSD del DNP, aseguró la participación de siete personas en este ejercicio, en representación de las entidades territoriales de Cali, Antioquia, Bogotá, Medellín (Valle de Aburrá), Bucaramanga y Cauca. Los resultados de esta encuesta fueron sistematizados a través de la herramienta Excel y a partir de esa información se generaron algunos gráficos de referencia que constituyeron la base para el análisis de la información. Estos datos fueron contrastados con los análisis documentales producto de la sistematización de los PISCC de las entidades territoriales priorizadas y cuyas



conclusiones pueden observarse en el Producto No 2 de esta consultoría Capstone (Anexo 1).

La encuesta estuvo acompañada de una entrevista tipo “Grupo focal” que se desarrolló en una sesión con la participación de los 7 gestores antes mencionados, con un cuestionario base y entrevistas semiestructuradas orientada por los consultores del equipo Capstone, la cual se adelantó de manera virtual y, con la información obtenida, se consolidó y sistematizó permitiendo así validar los resultados del análisis y conocer la percepción de los involucrados sobre las realidades, fortalezas y debilidades de la respectiva entidad territorial en lo referido a fuentes de financiamiento de los PISCC y otros temas adicionales con los que se complementó la información aportada en el formulario de la encuesta.

Algunas de las preguntas orientadoras para este ejercicio fueron las siguientes:

¿Cuáles son las fuentes de financiamiento del PISCC más empleadas en su entidad territorial?

¿Los lineamientos del PISCC se convierten en proyectos de inversión?

¿Qué tipo de inversiones se están haciendo en su territorio en materia de seguridad y convivencia?

¿Dichas inversiones guardan coherencia con lo establecido en el PISCC?

Así mismo, la encuesta también fue aplicada a servidores públicos o contratistas responsables del tema en seis de las diez entidades territoriales priorizadas; Cúcuta, Bucaramanga, San Andrés, Bogotá, Cali y Barranquilla.

Esta encuesta se realizó con el propósito de conocer las valoraciones de los encuestados sobre el proceso de formulación, implementación y seguimiento de los PISCC, así como ciertos énfasis que se hacen sobre el carácter de algunas actividades orientadas al cumplimiento de los mismos y las facilidades para el acceso de las diferentes fuentes de financiación, entre otros aspectos.



Por otra parte, se practicaron entrevistas semiestructuradas a los contactos territoriales del DNP y del Ministerio del Interior que han estado involucrados de una u otra manera con la formulación, seguimiento y evaluación de los PISCC vigentes, con el fin de obtener datos cualitativos mediante un diálogo a profundidad lo que permite la recopilación de información relevante de acuerdo con los análisis realizados por el equipo consultor. Estas entrevistas se practicaron en las siguientes entidades territoriales: San Andrés, Bucaramanga, Cúcuta, Bogotá y Medellín. En estas entrevistas se aplicó inicialmente el mismo cuestionario de 17 preguntas y a partir de sus respuestas se formularon, adicionalmente, las siguientes preguntas orientadoras:

¿Qué fuentes de financiación son más utilizadas por los municipios objeto de estudio para financiar actividades, iniciativas y estrategias en seguridad y convivencia ciudadana propuestas en los PISCC?

¿Qué facilidades y dificultades tienen las entidades territoriales en la utilización de las diferentes fuentes de financiación disponibles?

¿Qué tipo de actividades, iniciativas y estrategias se privilegian para solucionar problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana en los municipios objeto de estudio?

¿Cuáles son y cómo funcionan las herramientas creadas desde el gobierno central para hacer seguimiento y sistematizar la información relativa a la financiación de los temas de la convivencia y seguridad ciudadana en lo local?

¿Qué tan efectiva es la ejecución de los PISCC? ¿Las actividades, iniciativas y estrategias que se financian contribuyen a alcanzar los objetivos propuestos?

Vale la pena mencionar que a varias de las preguntas formuladas en las entrevistas semiestructuradas, los funcionarios o contratistas dieron respuestas de carácter general, donde algunas no fueron lo suficientemente concretas.

Una vez sistematizados los resultados de las entrevistas y el grupo focal se realizó una preparación y revisión de los datos que permitió garantizar la suficiencia del material recolectado; seguidamente se organizó la información por temas y se definieron las categorías en las que se clasificaron los principales hallazgos. Posteriormente, se plasmaron los resultados en este documento los cuales se describen en la siguiente sección.

4. PRINCIPALES HALLAZGOS

4.1. Esquema de financiación de la convivencia y la seguridad ciudadana a nivel territorial

Contar con un esquema de financiación claro y ajustado a las realidades territoriales es un paso fundamental a la hora de garantizar la correcta ejecución de cualquier herramienta de planeación. En ese sentido, el ejercicio de planeación financiera es indispensable para identificar los recursos disponibles, su procedencia y la capacidad de ejecución que tiene la entidad territorial y las demás instituciones involucradas.

Entendiendo que las problemáticas relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana son multisectoriales y multicausales, es imperativo realizar un proceso consistente y participativo que permita clarificar las competencias de los distintos actores, sus responsabilidades y los recursos requeridos para el cumplimiento de estas. Así como lo determina la constitución de 1991 en la que se señalan las responsabilidades de las entidades territoriales para el tratamiento de los asuntos de Convivencia y Seguridad Ciudadana de forma local.

A propósito de lo anterior, es oportuno señalar que el 68,4% de las personas encuestadas refieren haber participado en la formulación del PISCC; lo anterior muestra que un porcentaje significativo (31,6%) de las personas que actualmente están involucrados en la ejecución y seguimiento del PISCC, no participaron en el proceso de formulación del mismo; dado que en muchas políticas públicas no se puede garantizar que el equipo humano que hace parte de la formulación también participe de la implementación y el seguimiento, es

importante contar con una herramienta o instrumento que permita realizar un seguimiento posterior, para así asegurar la congruencia de las acciones durante todo el ciclo de planeación.

Por otra parte, es importante evidenciar que solo el 47,4% de los encuestados participó en la elaboración y aprobación del Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI-, lo que indica que, aunque algunos intervinieron en la estructuración del diagnóstico y la parte estratégica del PISCC, no estuvieron involucrados en la planeación financiera. Al respecto es relevante recordar que, el planteamiento estratégico del PISCC no debe ser una tarea desconectada de la elaboración del POAI, dado que, de acuerdo con lo que establece la Guía metodológica de formulación de PISCC del DNP, Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y Policía Nacional, los programas, proyectos y actividades que se plantean para el cumplimiento de los objetivos, deben ajustarse de acuerdo con los recursos de los que dispone la entidad territorial. Por lo tanto, se debe garantizar que de este ejercicio de priorización presupuestal formen parte las personas, instituciones y organizaciones que de alguna forma se han involucrado en las fases anteriores de la construcción del plan.

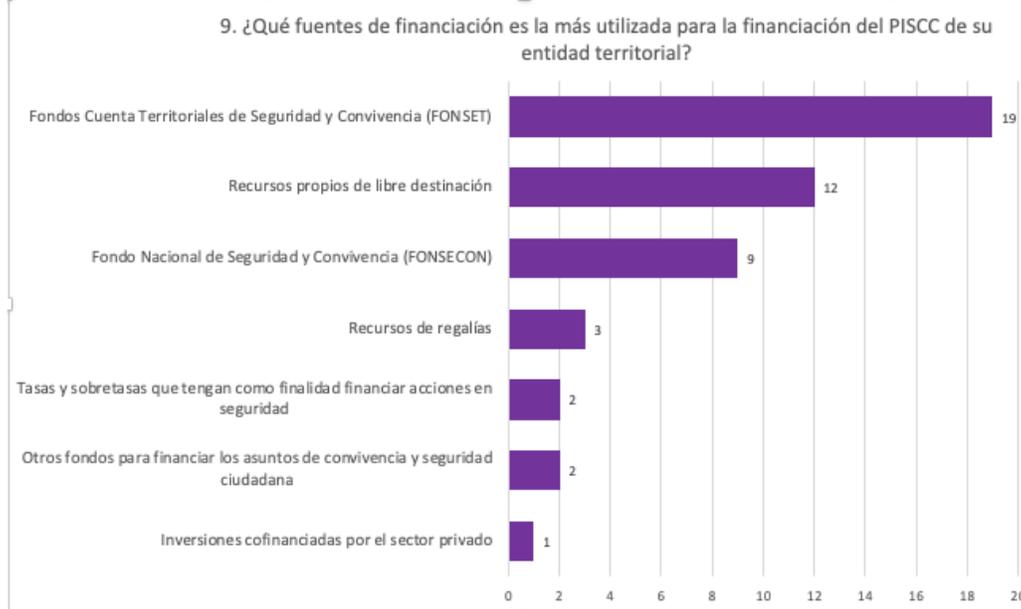
Lo anterior es de la mayor relevancia dado que generalmente se relacionan los problemas de implementación de las políticas públicas con recursos económicos insuficientes para el desarrollo de iniciativas que permitan mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, situación que también se evidencia en el ámbito de la seguridad y la convivencia ciudadana. Muestra de ello, es que el 68,4% de los encuestados perciben que el presupuesto asignado no es suficiente para la ejecución de los PISCC, lo cual puede conllevar a un bajo cumplimiento de los planes de acción y de las estrategias para contrarrestar las diferentes problemáticas identificadas.

No obstante, tal como se presentó en el producto No 2 de este Capstone, es evidente que la mayor parte de las entidades territoriales no utilizan la totalidad de las fuentes de financiación disponibles para abordar las problemáticas de la seguridad y la convivencia

ciudadana². Los planes de desarrollo territorial de las 10 entidades territoriales analizadas contemplan diversas fuentes de financiación para las metas alineadas con el PISCC, donde la principal fuente corresponde a recursos propios, dentro de los cuales se encuentran los recursos de destinación específica que proveen al FONSET y los ingresos corrientes de libre destinación.

Esta información fue contrastada con las respuestas obtenidas de las encuestas y entrevistas realizadas donde se identificó que de acuerdo con la percepción de los encuestados, el 100% establece que la fuente más utilizada para la financiación del PISCC de su entidad territorial corresponde al FONSET, seguido de los ingresos propios de libre destinación y el FONSECON. Las restantes fuentes de financiación que son tasas y sobretasas, otros fondos para financiar los asuntos de seguridad y convivencia ciudadana, el Sistema General de Regalías (SGR) y las inversiones cofinanciadas por el sector privado, se encuentran en las últimas posiciones.

Gráfico 1. Fuentes de financiación más utilizadas en los PISCC de las entidades priorizadas



² De acuerdo con la Guía Metodológica para la Formulación, Implementación, Ejecución y Seguimiento de los PISCC las entidades territoriales cuentan con diversas fuentes de financiación que se clasifican en recursos de destinación específica, fondos del ámbito nacional, inversiones cofinanciadas por el sector privado y recursos de la entidad territorial (Ministerio del Interior et al., 2019).

Fuente: Elaboración propia

Tras analizar la información disponible en los reportes del FUT-gastos de inversión, es evidente que a pesar de que la fuente más utilizada es la del FONSET, ésta presenta una ejecución en promedio para las 10 entidades territoriales del 50% en 2020, y con corte a diciembre del 2021, del 58%. Solo dos entidades territoriales, Bogotá y Barranquilla, ejecutaron porcentajes superiores al 70%, mientras que las restantes estuvieron por debajo del 50%, algunas como Cauca en el 11%, lo que indica que los recursos del FONSET que son apropiados por las entidades territoriales no se gastan en su totalidad.

Sin embargo, pese a existir recursos disponibles en algunas entidades, la percepción de los encuestados es que estos no son suficientes para la ejecución de los PISCC. Muestra de ello es que, para uno de los entes territoriales, el gestor de convivencia participante señaló lo siguiente:

Con la alcaldía se tiene buenas relaciones, la inversión se hace como la Policía la direcciona, la dificultad es que los recursos son escasos lo que impide que se realicen varias cosas (Anónimo, comunicación personal, 2 de diciembre 2021).

En ese mismo sentido otro de los gestores de convivencia entrevistado indicó que:

Al momento no se presentan dificultades, existe un déficit presupuestal para darle viabilidad a todos lo proyectos que se presentan, en estos momentos se encuentran 72 proyectos aprobados por la secretaria, dentro de ellos algunas recurrencias (Anónimo, comunicación personal, 2 de diciembre 2021).

Dado que algunos de los entrevistados señalan la existencia de un déficit de recursos para la financiación del PISCC, se indagó por las razones que llevan a las entidades territoriales a no hacer uso de las demás fuentes disponibles para financiar la inversión en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

Para el caso del FONSET los entrevistados mencionaron que las dificultades ocasionadas por la pandemia y la redistribución de las prioridades por esta coyuntura mundial pudieron afectar la ejecución de los recursos de manera general en las entidades territoriales, situación que incluye los recursos destinados para seguridad y convivencia ciudadana. En ese sentido, se identificó que en la implementación de proyectos se presentó un cambio dado que, mientras en algunos sectores aumentó, como el caso de la salud, en otros se redujo.

Con referencia a los recursos del FONSECON, los entrevistados y encuestados que identificaron esta fuente de financiación como una de las más utilizadas por su entidad territorial, coinciden con ser los representantes de los municipios y departamentos que, en la actualidad, de acuerdo con los identificado en el producto No. 2, cuentan con proyectos financiados con este fondo, es decir, Cúcuta, Bucaramanga y San Andrés.

Lo anterior indica que las demás entidades territoriales, no identifican al FONSECON como una fuente principal de financiación. Al respecto de este bajo uso, se puede constatar que algunos de los entrevistados desconocen el procedimiento, así como los lineamientos establecidos para la presentación de proyectos en este fondo de orden nacional.

En otro caso, un entrevistado indica que esta fuente de financiación es asequible, dado que, la información correspondiente a las líneas de inversión y los mecanismos para la presentación de los proyectos se encuentra referenciados en la página web del Ministerio de Interior. Sin embargo, falta acompañamiento por parte de este Ministerio en el proceso de formulación y en el ejercicio de alineación de las iniciativas con las líneas de inversión del FONSECON (anónimo, comunicación personal 26 de enero del 2022).

Referente a lo anterior se podría indicar que actualmente el Ministerio del Interior se limita a la evaluación de los proyectos una vez presentados. Tal como se evidencia en el manual para la presentación de proyectos del FONSECON (Ministerio del Interior, 2020), la responsabilidad del Ministerio es asignar un viabilizador quien realiza la verificación del



cumplimiento de los requisitos e indica si el proyecto es viable o no, sin embargo, algunos de los entrevistados indicaron que no se garantiza asesoría técnica antes de la presentación del proyecto, ni en el proceso de viabilización.

Como complemento de lo anterior, es importante precisar que la aprobación de los proyectos está supeditada a la disponibilidad de recursos y a la evaluación positiva del comité evaluador del FONSECON. Por tanto al tratarse de una entidad del orden nacional, algunas entidades del orden territorial consideran que este es un proceso más complejo, que implica un planteamiento más detallado y el cumplimiento de una serie de requisitos que no se deben de cumplir con fuentes de financiación propias (anónimo, comunicación personal 26 de enero del 2022).

Por otro lado, con respecto a los recursos del SGR, se logró identificar en el entregable número 2 de este Capstone, un solo proyecto presentado por Medellín, financiado con recursos de regalías para el periodo de estudio. Las demás entidades priorizadas no registran proyectos para ser financiados con esta fuente de recursos.

Al indagar con respecto a las razones para la baja ejecución de estos recursos en temas de seguridad y convivencia ciudadana, algunos entrevistados establecieron que esto obedece a la falta de prioridad del sector en esta fuente específicamente, especialmente porque ya se cuentan con recursos de otra índole que tienen una destinación específica para el tratamiento de problemáticas relacionadas con la seguridad y convivencia ciudadana.

Las regalías son un tema más político. De pronto las regalías se están usando en otra cosa, pero para seguridad la verdad no nos han asignado, sino recursos propios y todo lo que tenemos de FONSET y comparendos (anónimo, comunicación personal 26 de enero del 2022).

Así mismo, es importante precisar para el caso de Bogotá que los recursos del SGR son destinados a proyectos en mayor medida de ciencia y tecnología, por lo que el impacto

en su designación y utilización debe cumplir con una serie de requisitos, sus tiempos para emisión de respuesta son limitados dado que el ente rector que aprueba estos recursos es el Órgano Colegiado de Administración y Decisión - OCAD del Fondo de Ciencia Tecnología e Innovación del SGR , el cual está más enfocado en aprobación de recursos para temas de ciencia. Esto puede convertirse en una limitante por parte de las entidades solicitantes para recursos asociados a temas de seguridad y convivencia (anónimo, comunicación personal 26 de enero del 2022).

Por último, en cuanto a las inversiones realizadas por el sector privado y los recursos de cooperación internacional, en la revisión documental no se logró evidenciar la utilización de esta fuente, y al consultar con los entrevistados no se hizo referencia a proyectos o iniciativas que impliquen la contribución de actores externos, dado que las entidades territoriales no tienen mapeada esta información, por lo que esto podría consolidarse como una oportunidad de financiación que permitirá disminuir el déficit de recursos para atender las problemáticas de convivencia y seguridad ciudadana.

Una vez conocidos los principales hallazgos en materia de financiación, a continuación, se presentan los principales resultados referentes a la planeación, seguimiento y evaluación de los PISCC.

4.2. Esquema de planeación, seguimiento y evaluación de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana -PISCC-

Los PISCC se han venido consolidando como una herramienta de gestión de la seguridad en los territorios, que permiten no solo entregar una radiografía del momento, sino también la planeación de los proyectos, las actividades y las metas para cada uno de los entes territoriales.

En este orden de ideas, los procesos de planeación de los PISCC se posicionan como elemento de primer orden en la estructuración de los mismos, dando al talento humano especial connotación, no solo por el conocimiento, sino por la continuidad de los procesos

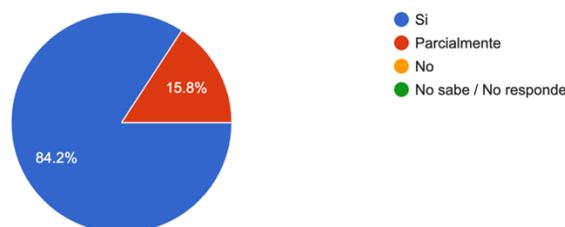
allí plasmados. Si bien el DNP, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa y la Policía Nacional han hecho un ejercicio responsable en la estructuración de una guía metodológica que facilite la labor de los funcionarios involucrados con el tema, y que de alguna manera homogenice los PISCC en el territorio nacional, facilitando su formulación, seguimiento y control, aún queda un importante camino por avanzar, toda vez que de los 19 encuestados, el 15,8% manifestó que conoce parcialmente o no conoce la guía en mención.

4.2.1. Alineación con los Planes de Desarrollo Territorial

Es importante resaltar que la herramienta de planeación rectora para los entes territoriales es su Plan de Desarrollo, porque en este documento se establece la hoja de ruta y los recursos a invertir para el cumplimiento de los objetivos propuestos en el periodo de gobierno. Sin embargo, como se señaló en el producto No. 2 del Capstone, sólo seis entidades territoriales alinearon su PISCC con el plan de desarrollo en un 100%, mientras que las entidades restantes; Cali, Cartagena, San Andrés y Cauca, presentaron una alineación parcial o nula con sus planes de desarrollo territorial.

Gráfico 2. Alineación de los PISCC con los planes de desarrollo

3. ¿El PISCC de su entidad territorial se encuentra alineado con el plan de desarrollo territorial?
 19 respuestas



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas

Esto se corrobora al revisar los resultados de la encuesta donde el 15,8% de los consultados indican que el PISCC de su territorio no está totalmente alineado con su Plan de Desarrollo (Gráfico No. 2). Algunas entidades territoriales refieren haber contratado personal externo asesor para la formulación de los PISCC, aunque esta práctica no está prohibida por la legislación existente, en algunos casos este tipo de contratación puede llevar a

consecuencias negativas en el futuro, si no se tienen como base para la formulación tanto el Plan de Desarrollo como la situación del territorio a intervenir. Tal es el caso del departamento del Cauca, donde se pudo identificar la no alienación del Plan de Desarrollo y el PISCC, lo que podría estar relacionado a un ejercicio de formulación sin el control apropiado resultando en Planes de Seguridad desconectados de las realidades y necesidades de los territorios.

Sin embargo, esta no es una regla general puesto que en el caso de Bucaramanga también se contrató un asesor externo quien se encargó de liderar el proceso de formulación en conjunto con el equipo de la Alcaldía. De acuerdo con lo referido por los entrevistados esta persona tenía conocimiento del sector.

En el caso de un ente territorial no fue posible evidenciar la alineación entre el plan de acción del PISCC y las metas de producto del plan de desarrollo, el equipo de la secretaria de seguridad de esta entidad manifiesta que esta alineación entre los planes sí existe, pero no es perceptible. La explicación que ellos refieren al respecto es la siguiente:

No hay un lineamiento explícito o vinculante en temas de PISCC que el plan de acción deba estar alineado con proyectos de inversión o planes de desarrollo, debe ser porque además puede que se ejecuten acciones en el marco del PISCC y que las entidades las financien con recursos propios. Por ejemplo las del orden nacional, como Policía, Fiscalía a veces hacen actividades con recursos propios, y obviamente, pues ahí no aplica el tema de proyectos de inversión, distinto fuera si solamente estuviéramos ejecutando acciones en el PISCC la Secretaría de Seguridad o la Secretaría de Gobierno (...) todo esto para decir que no hay una obligación explícita y tampoco tendría mucha coherencia que el plan de acción tuviera una concatenación o relación o alineación directa con las metas proyectos de inversión, porque para eso también están en el plan de desarrollo y nosotros no sólo somos distrito sino guiados del orden nacional (anónimo, comunicación personal, 16 de diciembre de 2021).

Al respecto es importante precisar que de acuerdo con lo establecido en la Guía de formulación del PISCC, la alineación con el plan de desarrollo debe ser clara e identificable para cualquier ciudadano que haga la revisión del PISCC, por tanto, aun cuando se presenten acciones ejecutadas por otras entidades del orden territorial y nacional, estas deben ser coherentes con las metas de producto y de resultado establecidas en ambas herramientas de planeación..

Dicho esto, ampliar el conocimiento técnico de los equipos formuladores de los PISCC revierte especial importancia, pues de ellos dependen no solo la correcta estructuración que garantice la coherencia entre la planeación estratégica y financiera, sino la alineación con las diferentes herramientas de planeación existentes a nivel territorial y nacional.

4.2.2. Ejecución de Proyectos

La ejecución de los recursos de inversión debe obedecer al ejercicio de planeación establecido en los PISCC, por lo que es necesario que para la materialización de estas acciones se cuente con proyectos de inversión. Sin embargo, el 21,1% de los encuestados indicó que los proyectos propuestos por la entidad a la que representa fueron tomados en consideración de manera parcial.

En ese sentido, por medio de las entrevistas, se logró evidenciar que los Gestores de Convivencia de la Policía Nacional perciben que las intervenciones ejecutadas por las entidades territoriales no coinciden en el 100% de los casos con aquellas que han sido previamente discutidas y priorizadas en los comités de orden público. En cambio, son el resultado de situaciones políticas que distorsionan y dificultan los procesos, priorizando la voluntad del gobernante de turno.

Al respecto los gestores entrevistados aducen lo siguiente:

Una de las falencias de los planes integrales es que algunos alcaldes los hacen por cumplir y no se tienen en cuenta a la hora de ejecutar los recursos (...) cuando se presenta un proyecto X el alcalde pone obstáculos y aprueban lo que no se necesita (anónimo, comunicación personal, 02 de diciembre de 2021).

Otro de los inconvenientes, [por los que] no es tan efectiva la ejecución de los PISCC, es que en ocasiones los alcaldes tratan de desvirtuar los recursos, especialmente los del FONSET, que son para el tema de seguridad y convivencia ciudadana, en ocasiones estos recursos tratan de emplearlos en otras inversiones (anónimo, comunicación personal, 02 de diciembre de 2021).

Así mismo, frente a la necesidad de entregar resultados concretos a la comunidad en materia de seguridad, se le consultó a los encuestados sobre los problemas públicos y desafíos que se buscan resolver con los proyectos en ejecución para el cumplimiento de los PISCC y el 100% de estos indicaron que las acciones están enfocadas en disminuir los delitos contra la vida y la integridad de las personas, y en segundo lugar en los delitos contra el patrimonio económico (Gráfico No 3), lo cuales resultan ser los de mayor incidencia según las cifras presentadas en el producto No 2.

Gráfico 3. Problemas públicos o desafíos a la seguridad y la convivencia ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas

Por otra parte, el 84,2% de los encuestados indican que la mayor parte de los proyectos ejecutados privilegian enfoques integrales, es decir que, involucran estrategias de intervención, prevención y disrupción. Sin embargo, al indagar sobre los proyectos más relevantes, la mayoría de los entrevistados referencian proyectos de intervención, es decir que la mayor parte de los recursos se ejecutan en acciones que propenden por el fortalecimiento de los sistemas policiales y judiciales. En concordancia con lo anterior algunos participantes establecen lo siguiente:

[Para el caso de una entidad territorial] se vienen adelantando inversiones en materia de seguridad en temas de tecnología, Big Data e inteligencia artificial lo cual se viene articulando con los sistemas de video vigilancia, reconocimiento facial, reconocimiento de placas vehiculares y tiempo de respuesta de las patrullas así como su respectivo mantenimiento y seguros contra daños. Otro tema identificado es el mantenimiento en automotores, motos, vehículos, patrullas, camiones, temas de inmobiliarios, redes de comunicación, todo esto se asume como administración dentro de la planeación financiera” (Anónimo, comunicación personal, 13 de enero de 2022) .

Por su parte los gestores de convivencia de la Policía Nacional que participaron del grupo focal indicaron que:

Se cuentan con proyectos de movilidad, para el mejoramiento del parque automotor, al igual el mejoramiento del circuito cerrado de televisión y mejoramiento de instalaciones. También se hizo la presentación (...) de un proyecto de las Body Cam que son cámaras unipersonales” (Anónimo, comunicación personal, 2 de diciembre de 2021).

Con el estallido social que se vivió este año, la decisión que se tomó fue el fortalecimiento en temas tecnológicos, ya que se tenía falencias y las manifestaciones públicas acrecentaron el problema. La idea es tener unos puestos de control



autónomo, mejoramiento del sistema de video vigilancia focalizado en temas de identificación de rostros y de placas. Las cámaras fueron de gran importancia en temas investigativos, también cuenta con drones y un helicóptero, que fue de gran utilidad. (Anónimo, comunicación personal, 2 de diciembre de 2021).

Una clara excepción de la prevalencia de proyectos de intervención es el caso de una entidad territorial en la que se evidencia un enfoque integral para atender la problemáticas de seguridad y convivencia ciudadana. Al respecto los profesionales informaron que:

los proyectos con mayor participación dentro del PISCC son cuatro, el i) generación de entornos de confianza para la prevención y control del delito donde se adelanta un trabajo en determinados puntos de la ciudad con fuertes problemas de seguridad, ii) proyecto de modernización de la infraestructura de tecnología para la seguridad, la convivencia y la justicia el cual está relacionado con todo el tema del centro de comando y control, así como, se busca la modernización y todo lo que tiene que ver con el monitoreo de la ciudad del 123, las cámaras de seguridad, el tema de transporte masivo, iii) fortalecimiento de los organismos de seguridad y justicia, dónde está todo lo que tiene que ver con dotación e infraestructura y otros requerimientos que hacen los organismos de seguridad, la policía, el batallón el Ejército, la Brigada, la Fiscalía, y iv) consolidación de una ciudadanía transformadora para la convivencia y la seguridad donde se trabaja directamente en el distrito para mejorar tanto la convivencia como ese aporte que le hace la ciudadanía también al tema de seguridad. Por lo que las acciones encaminadas en los proyectos de inversión contribuyen al cumplimiento de los PISCC” (Anónimo, comunicación personal, 16 de diciembre de 2021).

4.2.3. Capacidad técnica para la ejecución, seguimiento y evaluación

Dentro de los procesos de descentralización que se viven en Colombia, es bien conocido de la autonomía de los alcaldes y gobernadores para gerenciar y administrar sus territorios, igualmente es evidente las diferencias en capacidades técnicas, presupuestales y

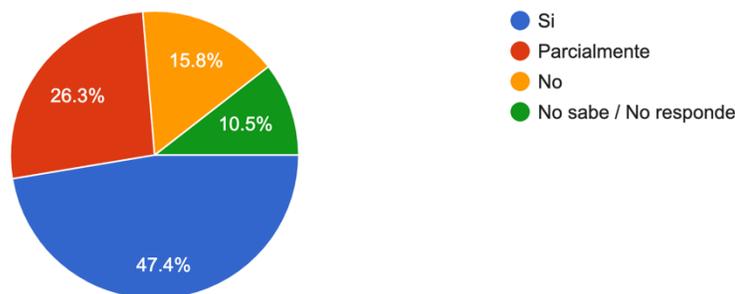
de talento humano entre los entes territoriales, lo que hace que en muchos frentes de trabajo se requiera de un acompañamiento del orden nacional para facilitar el cumplimiento de las metas propuestas.

En este orden de ideas solo el 47,4% de los encuestados manifestaron recibir algún tipo de acompañamiento del orden nacional, bien sea en la planeación o en la ejecución de sus PISCC, mientras que el 42,1% refirieron no recibirlo o recibirlo parcialmente (Gráfico No 4). Lo anterior genera una alerta y evidencia una ruta de trabajo para avanzar en este camino y mejorar el ejercicio de acompañamiento y asistencia técnica que corresponde a las entidades del orden nacional.

Gráfico 4. Acompañamiento de las entidades del nivel nacional a las entidades territoriales

14. ¿Ha recibido acompañamiento de entidades del orden nacional tanto en la formulación como en la ejecución del PISCC?

19 responses



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas

Por otra parte, una situación que influye en la baja capacidad técnica de las personas que participan de los procesos de formulación, seguimiento y evaluación del PISCC es la falta de continuidad de los procesos por las transiciones gubernamentales. En algunos casos se evidencia cambios de gobierno que traen consigo un recurso humano nuevo que requiere un proceso de formación y preparación para asumir estas nuevas responsabilidades.

4.2.4. Seguimiento y reporte de información

En esta misma vía, se puede decir que el mecanismo de seguimiento y reporte de información en Colombia, por lo menos para los PISCC, no es riguroso, dado que no se cuenta con una herramienta o instrumento que permita realizar un ejercicio continuo y sistemático de análisis que evidencie el grado de cumplimiento o avance de las metas establecidas en un tiempo determinado, lo que dificulta seriamente todos los procesos de monitoreo de las actividades y metas propuestas en el Plan, pues no se conoce a ciencia cierta los logros y resultados obtenidos producto de estos procesos de planeación y de los recursos invertidos en sus planes de acción.

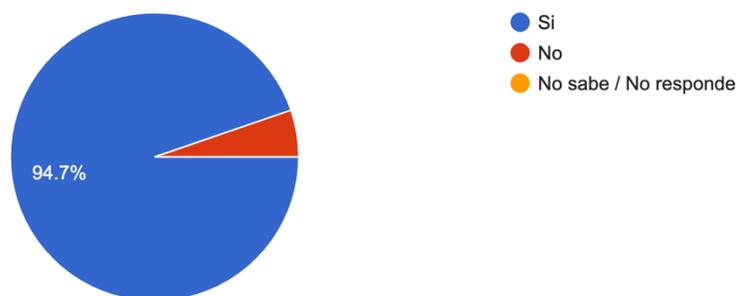
En este sentido, y haciendo referencia al acompañamiento de las entidades del nivel nacional, es importante indicar como para la entidad territorial, el acompañamiento en sí mismo se queda corto frente a las necesidades reales de cumplimiento y seguimiento, pues se argumenta que al no existir una política en este frente, los 8 municipios y 2 departamentos priorizados en este ejercicio de caracterización, se quedan sin herramientas para exigir documentos que evidencien el cumplimiento de las diferentes entidades involucradas pues, tal como lo menciona el funcionario de esta entidad, al pedir por parte de la alcaldía los niveles de cumplimiento o ejecución, estos en muchos casos llegan de manera tardía e incompleta dificultando el análisis de impacto de las estrategias propuestas y el real valor público agregado de las acciones realizadas (Anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2022).

Dentro de los hallazgos favorables de la realización de esta encuesta es que el 94,7% indican tener un responsable o coordinador de su PISCC. Sin embargo, algunas entidades manifestaron dificultades para mantener a ese responsable o coordinador dedicado de manera exclusiva al PISCC, pues tras la elaboración del mismo dicho responsable o coordinador se le asignan más funciones.

Gráfico 5. Acompañamiento de las entidades del nivel nacional a las entidades territoriales

15. ¿Cuenta su entidad territorial con un líder o coordinador del PISCC?

19 responses



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas

Frente a los seguimientos y controles que se realizan a los PISCC, es de resaltar la falta de homogeneidad y el desconocimiento de los entes territoriales, pues solo el 63,2% indican que reportan y controlan a través de alguna herramienta, mientras que el 26,3% no lo hacen y un 10,5% No Saben/No responden.

Para el caso de otra de las entidades territoriales analizadas, se usan matrices de desarrollo propio, con batería de indicadores que se formularon dentro del PISCC. Se hace seguimiento a 3 niveles: metas (fuentes de datos externas), políticas (seguimiento a ejecución) y actividades, logrando con esto evidenciar el impacto que tuvieron y el alcance de las mismas. (Anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2022).

Para otra de las entidades priorizadas, se indica que cuenta con una metodología o sistema de seguimiento y evaluación compleja, que busca resolver los problemas

estructurales del PISCC; adicionalmente, comentan que el comité de orden público se reúne 4 veces al año y juega un papel fundamental, pues allí se toman decisiones de actualización del fondo de seguridad, cambio de proyectos e inclusión de nuevos frentes de trabajo (Anónimo, comunicación personal, 14 de enero de 2022).

Su metodología es cualitativa y cuantitativa, ya que realiza seguimiento a los indicadores y nivel de cumplimiento, generando a su vez escenarios de planeación y ejecución.

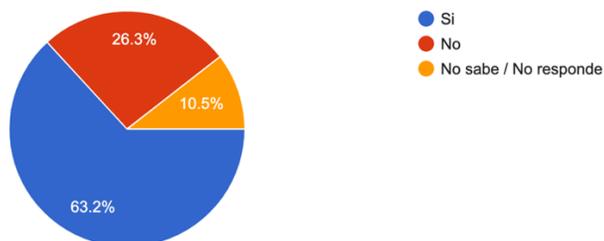
Otra de las entidades territoriales priorizadas, no cuenta con las capacidades institucionales para el seguimiento del PISCC, razón por la cual indica que hacen uso de la herramienta entregada por la oficina de planeación de la Secretaria de Gobierno departamental. Sugieren en este sentido, que los seguimientos se estandaricen y se realicen de manera mensual, donde cada una de las instituciones reporten avances en sus proyectos, impregnando de dinamismo la evaluación y evidenciar en periodos más cortos tanto falencias como fallas y superarlas de manera ágil. (Anónimo, comunicación personal, 13 de enero de 2022).

Para el caso de otra de las diez entidades analizadas, se solicita por parte de la alcaldía un reporte a cada uno de los miembros que cuentan con metas o incidencia alguna en el PISCC, los cuales son consolidados y procesados, generando con este insumo un reporte general de ejecución trimestral (Anónimo, comunicación personal, 16 de diciembre de 2021).

Gráfico 6. Seguimiento a PISCC por medio de alguna herramienta

17. ¿El seguimiento a los planes de acción de los PISCC tanto en magnitudes como de recursos se reporta en alguna herramienta?

19 responses



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas realizadas

Para finalizar el presente acápite de principales hallazgos, cabe mencionar que el seguimiento de recursos para la fuente FONSET se hace a través del– FUT, el cual muestra los agregados presupuestales por fuente de financiación. Los rubros establecidos para el reporte de los recursos del FONSET son los siguientes: A.18.4.1. Dotación y Material de guerra, A.18.4.2. Reconstrucción de cuarteles y otras instalaciones, A.18.4.3. Compra de equipo de comunicación, montaje y operación de redes de inteligencia, A.18.4.4. Recompensas a personas que colaboren con la justicia y seguridad de las mismas, A.18.4.5. Servicios personales, dotación y raciones para nuevos agentes y soldados, A.18.4.6. generar ambientes que propicien la seguridad ciudadana y la preservación del orden público, A.18.4.7. Desarrollo del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana. La mayor parte de las entidades territoriales reportaron la ejecución de sus recursos en estos dos últimos.

Sin embargo, en estos reportes no es obligatorio referenciar la ejecución desagregada de los proyectos para cada una de las entidades, lo que dificultó el análisis y la identificación de las principales inversiones que adelantan las entidades territoriales en materia de seguridad y convivencia. Por esta razón es importante que se presente un seguimiento a estos recursos de manera rigurosa con el fin de poder generar alertas tempranas para las entidades con bajo cumplimiento.

5. BUENAS PRÁCTICAS NACIONALES E INTERNACIONALES

A continuación se expondrán algunos casos a nivel nacional e internacional con respecto a las buenas prácticas que ciertos gobiernos y entes privados han desarrollado con el fin de mejorar la seguridad ciudadana y la convivencia ciudadana en general, todo esto teniendo en cuenta que, ante un aumento en los índices de inseguridad, los gobiernos y municipios locales han puesto la lupa en estas situaciones, reconociendo las particularidades de su contexto y poniendo en marcha soluciones que involucran a entes privados y a la comunidad.

En ese sentido, este aparte se inicia con la identificación de casos que representan una buena práctica en materia de inversión para la seguridad y convivencia; seguidamente se exponen otros que constituyen un ejemplo a la hora de hablar de planeación y gestión de las entidades con responsabilidad en la convivencia y seguridad ciudadana; y finalmente, se evidencian algunos programas y proyectos que se consolidan como modelos en prevención del delito.

Al respecto es importante decir que, pese al éxito de estas iniciativas y las mejoras que representan para su territorio, no deben ser reproducidas en su totalidad hasta comprender integralmente las dinámicas territoriales. En ningún caso se recomienda la homogenización de acciones dado que, cualquier programa o proyecto a implementar, requiere de un conocimiento claro del contexto en el que se desarrolla cada acción, garantizando una adaptación clara a las condiciones propias del territorio y los actores que lo integran.

5.1. Buenas prácticas en materia de inversión para iniciativas de seguridad y convivencia ciudadana.

5.1.1. Argentina: Proyecta tu futuro Bono de Inversión Social -BIS-

Sin lugar a duda, una de las mayores preocupaciones de los actores territoriales a la hora de invertir en proyectos sociales es la garantía de financiar iniciativas que aseguren



resultados tangibles. En atención a estos cuestionamientos ha surgido la Financiación Basada en Resultados -FBR- que contempla los mecanismos denominados Bonos de Inversión, los cuales son instrumentos poco tradicionales en los que el desembolso de la financiación está sujeto al cumplimiento de los resultados pactados al inicio de la intervención (Instiglio, 2019).

A través de estas nuevas formas de financiación se posibilitan las alianzas público-privadas que se consolidan como una alternativa viable para la subvención de acciones y proyectos que apunten a prevenir la violencia y la comisión de delitos. En ese sentido los Bonos de Impacto Social -BIS- “constituyen un instrumento de inversión novedosos con gran potencial para mejorar el impacto de programas de prevención y rehabilitación social” (Alvarado, 2016). Un ejemplo claro de esto es la iniciativa “Proyecta tu futuro”, la cual nace con el propósito de disminuir los incentivos que llevan a los jóvenes en condición de vulnerabilidad a cometer delitos, ampliando sus oportunidades de formación para el empleo.

Este proyecto se desarrolla en Buenos Aires, específicamente en los barrios del Sur, en donde reside la mayor parte de la población vulnerable, lo que indica que, en la identificación de la problemática social se admite la importancia de lo que Abt (2019) ha denominado la focalización de las iniciativas, reconociendo que, la violencia puede concentrarse en grupos de personas y lugares.

Por otra parte, este mecanismo de financiación da cuenta de la relevancia del trabajo conjunto entre el sector público y privado, dado que, en este caso se evidencia el involucramiento de distintos actores que propenden por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población vulnerable. En primer lugar, se encuentran los inversores, siendo estos el Banco Ciudad, Banco Galicia, Organización Román, IRSA y un inversionista anónimo; en segundo lugar, de esta iniciativa han participado organizaciones como Social Finance UK, Acrux Partners, Fundación Alimentaris, Beccar Varela Law Firm (Legal advice), las cuales se han encargado de la asistencia técnica, es decir, el diseño del mecanismo de funcionamiento del bono y la estructuración de los acuerdos; y por último, se encuentra el

gobierno local de Buenos Aires y los proveedores, que son las entidades encargadas de implementar las acciones establecidas inicialmente (GO Lab, 2019).

5.1.2. México: Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana.

México se ha visto enfrentando a grandes problemas de seguridad, lo que se evidencia en las altas tasas de homicidio que se presentan desde el año 2008. En efecto, durante la última década, este indicador ha tenido un aumento significativo, pasando de 8,1 en el 2007 a 23,5 en el año 2011, donde se alcanzó el primer pico de violencia representada en cifras. Seguidamente, en el 2017 se presentó el punto máximo de víctimas de homicidio en los últimos años, registrando una tasa de 26,0 (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019). El Instituto Nacional de Estadística y Geografía -INEGI- de México establece que los homicidios en este país se dan de manera diferenciada por entidad territorial, en ese sentido, los índices de violencia se encuentran concentrados en algunos estados. Tal es el caso de Chihuahua que es “la entidad que ha presentado los mayores aumentos en las tasas, al pasar de 2.3 homicidios por cada cien mil mujeres en 1990 a 32.8 en 2010, y de 22.5 homicidios por cada cien mil hombres en 1990 a 333.9 en 2010” (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2019, p.3).

Reconociendo esta situación, en México se han implementado distintas iniciativas para mejorar las condiciones de seguridad ciudadana, entendiendo la importancia de garantizar el trabajo mancomunado de los distintos actores del territorio. Entre estas iniciativas se destaca El Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana de Chihuahua, organismo autónomo que nace del interés del sector privado; tras la reforma del Consejo Estatal de Seguridad Pública, en el que se incluyó la representación de la sociedad civil, en el 2011, esta fracción ciudadana planteó la posibilidad de crear un instrumento financiero que permitiera concentrar los recursos y mejorar su administración, con el fin de fortalecer las acciones en materia de seguridad (Ficosec, s.f.).

Para este fin, “a petición de todo el sector empresarial, el Poder Ejecutivo gestionó ante el Congreso del Estado la auto imposición de un pago extraordinario en el Impuesto Sobre Nómina que consiste en una sobretasa del cinco por ciento por un periodo de tres años” (Ficosec, s.f.) los recursos resultantes de esta contribución extraordinaria son aportados al fideicomiso con el propósito de implementar programas y proyectos para mejorar la seguridad y aumentar la participación social.

Luego de cumplidos los 3 años establecidos en el decreto, en el 2015, por petición del sector empresarial, se extendió el tiempo de contribución quedando en vigencia hasta el año 2022. Actualmente, se recaudan alrededor de 8 millones de dólares anuales para estos fines, dado el aporte de más de 46 mil empresarios y empleadores en Chihuahua (Ficosec, s.f.). Con estos recursos se desarrollan proyectos enmarcados en cuatro ejes estratégicos: I) intervención para la prevención de la violencia; II) fortalecimiento y construcción de capacidades institucionales; III) estado de derecho y cultura de la legalidad; VI) incidencia en políticas públicas para la seguridad ciudadana.

Esta iniciativa, que hoy en día cumple 10 años, se constituye un ejemplo a la hora identificar buenas prácticas en materia de inversión para el mejoramiento de la seguridad. En este caso, los distintos actores del territorio, especialmente los representantes del sector privado entendieron la importancia de trabajar de manera articulada, unificando esfuerzos y recursos en un mismo propósito.

Lo anterior, ha permitido un abordaje integral de la problemática de inseguridad, considerando los distintos factores que inciden en la comisión de delitos y comportamientos contrarios a la convivencia. Entre los principales proyectos del FICOSEC se encuentran los Observatorios Ciudadanos, ubicados en distintas zonas del estado de Chihuahua, los cuáles se han creado con un doble propósito, en primer lugar, generar información para la toma de decisiones y, en segundo lugar, aumentar la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas en materia de seguridad y convivencia (Ficosec, 2015).

Al respecto, es importante decir que, a partir de estas iniciativas se evidencia la necesidad de generar información de calidad para la toma de decisiones. Especialmente al momento de realizar la evaluación de las acciones emprendidas por los gobiernos locales, dado que, es pertinente identificar lecciones aprendidas y oportunidades de mejora que sean útiles para implementar estrategias basadas en la realidad territorial y que se ajusten cada vez más al contexto, entendiendo lo que funciona y lo que no para el territorio en cuestión.

Finalmente, esta iniciativa es un ejemplo de articulación entre los actores públicos y privados, especialmente porque han logrado establecer espacios de diálogo permanente que agrupan los distintos intereses y que promueven la participación. Tal es el caso del Consejo Ciudadano de Justicia y Seguridad, igualmente financiado por el FICOSEC, que tiene la misión de impulsar la “corresponsabilidad social a través de la denuncia, el acompañamiento, así como de la atención de personas en conflicto con la ley” (FICOSEC, 2016, pág. 13). Lo anterior, unido a los esfuerzos en materia de prevención y fortalecimiento institucional hacen del FICOSEC una iniciativa con posibilidades de generar grandes aprendizajes para las distintas entidades territoriales que enfrentan problemáticas similares a las del Estado de Chihuahua.

5.1.3. Bogotá: ¿Cómo vamos?

La capital colombiana ha sido a lo largo de los años un gran reto en materia de seguridad y convivencia ciudadana, es por ello que entidades públicas y privadas han tomado la iniciativa de crear estrategias para la disminución de la violencia y la delincuencia en esta parte del territorio nacional colombiano. Dentro de estas estrategias se destaca el programa “Bogotá Cómo Vamos”, un claro ejemplo de la iniciativa de la ciudadanía liderada por El Tiempo, la Fundación Corona, la Cámara de Comercio de Bogotá, y la Universidad Javeriana, que nace con el propósito de evaluar la calidad de vida de quienes residen en el territorio, a partir de la medición de resultados. Dentro de las principales temáticas de interés de este programa se encuentra la seguridad ciudadana, que es precisamente el sector que motiva esta iniciativa en el año 1998 (Acero, 2008).

La contribución de Bogotá Cómo Vamos en los temas de seguridad ha sido fundamental, considerando que, aun cuando las cifras dadas por las distintas instituciones del estado indicaban que la violencia estaba disminuyendo, las encuestas de victimización y percepción de seguridad realizadas por el programa revelaban que los bogotanos se sentían cada vez mas vulnerados, evidenciando otras problemáticas como el subregistro de los delitos y las denuncias (Acero, 2008). En ese sentido, cabe resaltar la importancia de contar con iniciativas propias de la ciudadanía que permitan contribuir a la generación de información desde un ambiente neutral, especialmente en sectores que son sensibles políticamente.

Así mismo, iniciativas de ese tipo son la muestra de la necesidad de contar con perspectivas distintas que permitan ampliar el espectro de actuación y garantizar la complementariedad, esto quiere decir que a lo largo del tiempo ambos agentes implicados en el proceso, es decir las entidades públicas y privadas, pueden hacer o presentar propuestas y modificar las que ya estén sobre la mesa para así trabajar en mejoras cuando algo no esté saliendo bien o no se esté llevando a cabo de la mejor manera posible y represente un estancamiento en el proceso.

Ahora bien, dentro de estas metas o procesos se encuentra el Capital Social el cual hace referencia a una coordinación entre la ciudadanía, esto resulta bastante importante para el mejoramiento de la convivencia y la seguridad ciudadana ya que una comunidad que esté organizada está menos susceptible o expuesta a niveles altos de violencia e inseguridad ciudadana (Acero, 2008).

Así mismo, cuando se identifican problemas de delincuencia elevada en un lugar determinado siempre se tiene la duda si ese reto solo corresponde a la policía o a las entidades del gobierno de turno, pero lo cierto es que la colaboración conjunta ente los entes privados, los públicos y la comunidad, siempre será fundamental para el mejoramiento de la problemática, tal como es el caso de Bogotá donde todos los agentes se trazaron objetivos

para posteriormente materializarlos y dar resultados que beneficien a todos los participantes directos o indirectos dentro del proceso.

5.1.4. Bogotá: Inversión en seguridad con regalías, proyecto: Diseño y validación de modelos de analítica predictiva de fenómenos de seguridad y convivencia para la toma de decisiones en Bogotá.

La seguridad ciudadana y la buena convivencia sigue siendo un pilar fundamental para la construcción de una sociedad justa y en paz, es por eso que en Bogotá se han venido adelantando ciertos programas los cuales buscan disminuir los índices y las cifras de delincuencia y asesinatos en la capital del país, a través de la generación de información que permita mejorar la toma de decisiones. Como ya se mencionó anteriormente, en aras de cumplir con este objetivo no solo el ámbito público o gubernamental debe contribuir en el desarrollo de tipo de acciones, en ese sentido los actores del sector privado y la sociedad en general también juegan un papel importante para la construcción del tejido social.

Es por eso, qué en Bogotá en el año 2019 se formuló un proyecto que tiene como objetivo principal “incrementar el número de fenómenos de seguridad y convivencia analizados con el uso de herramientas predictivas para dilucidar sus causas y dinámicas” el cual busca desarrollar cuatro modelos de analítica predictiva los cuales pueden aportar posibles patrones asociados a las causas y las dinámicas de los fenómenos de seguridad y convivencia, esto quiere decir, que con este tipo de programas se busca mejorar la toma de decisiones a la hora de invertir e intervenir circunstancias o situaciones delictivas en las cuales se ponga en riesgo la vida de personas.

Ahora bien, estos cuatro modelos consisten en un despliegue óptimo de la policía por cuadrantes y turno, ubicación y monitoreo de las cámaras de seguridad de toda la ciudad, ubicación óptima de los Centros de Atención Inmediata (CAI) y con todo el material recopilado se busca construir unos modelos analíticos predictivos frente homicidios, riñas,

lesiones personales, delitos contra el patrimonio con uso de violencia y percepción de seguridad (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2019).

Sin duda este caso se considera un ejemplo en materia de inversión, teniendo en cuenta que, en primer lugar, Bogotá es la única entidad territorial, de las 10 priorizadas para este estudio, que cuenta con un proyecto para la predicción en temas de seguridad y convivencia ciudadana financiado con recursos del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación del SGR; en segundo lugar, esta iniciativa es el reflejo del trabajo conjunto entre el sector académico, el sector público y la empresa privada, ya que, se dispone de los aportes de la Universidad Nacional de Colombia y la empresa Quantil SAS, quienes han puesto a favor de esta iniciativa recurso humano capacitado y su experiencia.

Este tipo de estrategias resultan beneficiosas, dado que, a partir del conocimiento matemático y las respectivas recopilaciones que se han hecho durante años de los fenómenos de seguridad que se presentan en el territorio, será posible realizar análisis que permitan prevenir los delitos para que la sociedad tenga un poco más de seguridad y la convivencia ciudadana sea un factor primordial para la tranquilidad de toda la comunidad.

5.1.5. Cuando gastar más no es suficiente: 10 ideas para un gasto público inteligente en seguridad ciudadana

De acuerdo al estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo se ha podido evidenciar que en ocasiones invertir en seguridad no es la solución. En la última década la región (América Latina y el Caribe) ha visto un aumento del 34% en inversión en seguridad, pero esto no ha sido una estrategia contundente teniendo en cuenta que el delito no ha disminuido (Serrano, 2018).

El análisis elaborado muestra 10 ideas de invertir de forma inteligente en seguridad, lo que permitiría tener un mejor despliegue de las estrategias en los países de la región, mediante la inversión basada en resultados que incluya valores medibles y de mejoras de eficiencia; la segunda es la obtención de recursos para la prevención; la tercera es la



realización de un análisis de focalización del delito donde se incluya el territorio, las personas y los comportamientos; la cuarta es la consecución de un portafolio que logre generar intervenciones basadas en evidencias sostenibles y no por intuición; la quinta es tener un liderazgo que asuma responsabilidades y su proyección se oriente a la prevención y contención del delitos mediante estrategias (Serrano, 2018).

Por otra parte, la sexta proposición es tener una transformación en las policías, y garantizar un servicio de vigilancia policial más dinámico; en séptimo lugar, se debe tener una disminución de la prisión preventiva injustificada generando un análisis de evaluación del riesgo; en octavo lugar se debe buscar la promoción de otras alternativas antes de la cárcel, como el tratamiento de drogas; en noveno lugar esta la generación de conocimiento en cuanto a lo que se gasta en prevención e investigación o sanción del delito y por último es obtener presupuesto para tener un gasto en seguridad de impacto y de resultado (Serrano, 2018).

Estas 10 acciones diferenciales deben ser promovidas por personas influyente, innovadores y creativos, que salga de la zona de confort y que logren obtener presupuesto para tener una inversión en seguridad más inteligente.

5.2. Buenas prácticas en materia de planeación y gestión de la seguridad y convivencia ciudadana.

5.2.1. *Quito: Gestión metropolitana de la seguridad.*

La violencia, la inseguridad y la poca convivencia ciudadana son temas que deben estar en boga de todos los gobiernos tanto nacionales como internacionales, ya que este aspecto es parte fundamental para el desarrollo de una sociedad, es por eso por lo que en Quito se ha desarrollado un sistema integral de gestión de la seguridad, el cual contempla diversas dimensiones que permiten una visión holística de los factores que inciden en la comisión de los delitos y el tratamiento pleno de dichos factores.

Dentro de esta estrategia se tocaron temas como la institucionalidad, la cual tiene a su cargo la Policía Nacional que es quien debe velar por la seguridad de los ciudadanos,

desplegando con la ayuda de herramientas y recursos tecnológicos ciertos parámetros para garantizar la seguridad. También, las cárceles deben cumplir con un proceso de reinserción certero ya que muchas veces se presentan falencias en ello y las personas al salir de las cárceles siguen delinquirando porque no se les garantiza o se les instruye sobre otras actividades más productivas y que generen un cambio ante la sociedad (Carrión, et al, 2009).

Por otra parte, el sistema judicial también debe garantizar que las leyes sean apropiadas y además los municipios creen políticas locales las cuales puedan prevenir y combatir toda esta problemática social en materia de seguridad. A su vez, con estas estrategias se busca trabajar directamente con los casos de violencia de género y las pandillas, los cuales en los últimos años han estado en alza y deben ser combatidos con diferentes programas sociales.

Claramente, dentro de estos procesos también se debe tener en cuenta el presupuesto para la seguridad y para los diferentes programas sociales con los actores principales, aparte de eso se deben tener en cuenta diferentes aspectos políticos y legislativos tales como el control de armas, lo cual ha representado casos de asesinatos por intolerancia o en riñas donde los actores poseen armas las cuales no han sido reguladas de la mejor manera.

Los principales beneficios que traen estas estrategias es el mejoramiento y la construcción de una sociedad en paz, segura y que sus leyes garanticen a los ciudadanos una convivencia totalmente satisfactoria para la vida en comunidad, a su vez hacer énfasis en la protección de las mujeres que han sufrido violencia machista para que con estos programas sociales también se puedan atender a los agresores y darles acompañamiento psicológico para dar con las raíces de su comportamiento agresivo.

5.2.2. Chile: Comuna segura.

En cuanto a Chile el programa comuna segura se emprendió en el año 2000 por parte del gobierno nacional chileno el cual tiene como objetivo principal fortalecer la seguridad

ciudadana a escala local y comunitaria, haciendo énfasis en la prevención de la delincuencia para que las comunidades y la sociedad en general vivan en paz, sin temor y con una seguridad que sea garantizada día a día.

Esta estrategia busca unificar los entes públicos y privados para que las estrategias se desarrollen de una mejor manera, siendo el Ministerio del Interior el principal encargado del financiamiento del programa, este también está encargado de distribuir los recursos hasta los municipios para que cada uno de ellos cree a su manera y dependiendo a sus necesidades diferentes estrategias locales que ayuden a la consolidación y al cumplimiento de los objetivos de la estrategia general.

Cabe resaltar, que a partir del año 2004 la inversión se empezó a realizar de forma distinta, el 40% del fondo se destinó a inversiones focalizadas de empleo que fueron en su mayoría externalizadas a empresas consultoras u organizaciones externas y solo el 60% fue destinado bajo la modalidad concursable empleada previamente, luego a partir de 2005 se reestructuró la modalidad de inversión con el objetivo de focalizar y distribuir de una mejor manera los recursos nacionales, todo esto concluyó a que se trazarán tres líneas de apoyo en cuanto a la estrategia de seguridad y convivencia ciudadana las cuales poseen una serie de criterios de inversión como el plan comunal de seguridad. En ese sentido aquellos municipios que posean proyectos comunitarios orientados al fortalecimiento de la seguridad ciudadana pueden acceder a estos recursos (Carrión, et al, 2009).

En total, dentro de los años en los cuales se ha llevado a cabo este proyecto se han financiado 2.737 proyectos de seguridad, 1.401 proyectos de infraestructura participativa, 1.100 proyecto de fortalecimiento de redes comunitarias y 236 proyectos de atención psicosocial, el resultado general el tema que con este tipo de proyectos e inversiones se han beneficiado alrededor de siete millones de ciudadanos chilenos y chilenas los cuales se sentían vulnerados por temas de seguridad y de convivencia ciudadana a causa de las diferentes problemáticas cómo pandillas, violencia intrafamiliar, inseguridad en los

diferentes sectores de las comunas, entre otros problemas que generaban intranquilidad entre la comunidad (Carrión, et al, 2009).

5.2.3. Medellín: Índice de capacidades para la coordinación interinstitucional de los actores corresponsables del Plan integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC desarrollado por la Secretaría de Seguridad y Convivencia de Medellín.

Medellín se ha venido preparando lo largo de los años en cuanto a temas de seguridad y convivencia ciudadana se trata, es por ello que la alcaldía, representada por la Secretaría de Seguridad y Convivencia, junto con el apoyo del Departamento Administrativo de la Función Pública y Asocapitales han presentado el Índice de capacidades para la coordinación interinstitucional de los actores corresponsables del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana – PISCC, herramienta creada por la entidad territorial para monitorear el relacionamiento e involucramiento de los distintos actores que inciden en el cumplimiento de lo establecido en esta herramienta de planificación.

Esta iniciativa se desarrolla en el año 2021, con el fin de analizar las habilidades blandas de todos los agentes tanto públicos como privados, estableciendo su nivel de coordinación, articulación y el trabajo en equipo para gestionar las problemáticas contempladas en el PISCC (Caballero, 2021). Lo anterior da cuenta del reconocimiento por parte de la entidad territorial del carácter multisectorial requerido a la hora de tratar los temas de seguridad y convivencia ciudadana, por lo que Medellín busca garantizar la participación de todos los actores implicados en el proceso, ya que, con la plena articulación, entre todas las partes se puede llegar a resultados muchos más positivos para garantizar la paz y la buena convivencia entre los habitantes de la ciudad.

El Índice se encuentra contemplado como uno de los proyectos estratégicos del PISCC vigente y fue puesto en marcha en el año 2021. Pese a su reciente uso, este ha permitido medir el involucramiento de los actores desde tres dimensiones: nivel de relacionamiento, entendido como la corresponsabilidad de las distintas entidades en el



cumplimiento de las tareas que le han sido asignadas en el PISCC; procesos y actividades, que corresponde a la evaluación de estos actores en los escenarios creados para el seguimiento del PISCC; y finalmente, la cooperación y confianza, que hace referencia a la motivación de los involucrados para cooperar y coordinar sus acciones con los demás.

Este tipo de mecanismos de medición resultan esenciales para identificar los distintos actores involucrados e incluso aquellos que aun no lo están, pero que podrían convertirse en potenciales contribuyentes. Así mismo, permiten explorar los intereses y las motivaciones de aquellos que de alguna forma pueden incidir en los temas de seguridad y convivencia ciudadana, permitiendo la definición de acciones que mas concretas que aboguen por la articulación y el trabajo conjunto.

5.2.4. Bogotá: Gestión local de seguridad ciudadana.

En el caso de Colombia en general, las ciudades que más han trabajado con respecto a la reducción de violencia y delincuencia han sido Medellín, Cali y Bogotá, entre todas estas ciudades antes mencionadas hay que destacar que Bogotá ha logrado el fortalecimiento y la conformación de una red interinstitucional de seguridad con el fin de llevar a cabo procedimientos que ayuden a la consolidación de una buena convivencia ciudadana y temas de seguridad (Carrión, et al, 2009).

Dentro de todos estos procesos se involucró la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, que es el organismo encargado de elaborar planes, evaluar y monitorear los programas que se presenten, a esto se le debe sumar que Bogotá cuenta con una inversión multisectorial la cual deja un beneficio bastante favorable ya que no solamente corre por cuenta del estado fortalecer el tejido social, la seguridad y la convivencia ciudadana en la capital del país (Carrión, et al, 2009).

Ahora bien, todas estas labores se han venido desarrollando de manera positiva porque los alcaldes de manera continua han asumido liderazgo en el proceso de la generación



y ejecución de políticas las cuales benefician a la comunidad en general en temas sobre convivencia ciudadana y seguridad. Muestra de ello es la creación del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD) el cual suministra datos y produce información que puede ser utilizada para analizar a profundidad las problemáticas de la seguridad (Carrión, et al, 2009), lo que permite mejorar la toma de decisiones.

Asimismo, se han diseñado los Planes de Seguridad y Convivencia, los cuales cumple la función de reforzar las respuestas de la Policía Nacional y la justicia sin dejar de lado una perspectiva de cultura ciudadana, este plan se ha enfocado principalmente en la atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas, familias desplazadas por la violencia, la recuperación de entornos críticos y espacios públicos, proceso de desarme y el fortalecimiento de la investigación criminal (Carrión, et al, 2009), todo esto no puede ser posible sin una infraestructura administrativa y una asignación de recursos humanos y técnicos lo que también se ha venido desarrollando de una buena manera, todo esto trae como beneficio el fortalecimiento de la Policía Metropolitana la cual debe cumplir sus funciones a cabalidad para que todos los procesos anteriormente mencionados se cumplan y la ciudad sigue posicionándose como una de las mejores en materia de gestión de la seguridad.

5.2.5. Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales

Los autores realizan un análisis de las posibles afectaciones que está teniendo el despliegue de la gestión pública territorial de la seguridad ciudadana – GPT, partiendo de una descripción de los instrumentos, seguido de una revisión de la normatividad y por último consideraciones o rutas de acción que se deberían tener en cuenta para una mejor efectividad de la GPT (García, L. E., Gómez, C. P. & Cortés, Y. L.2016).

La publicación muestra el análisis a un modelo que abarca seis tipos de instrumentos que son parte del andamiaje de la gestión pública territorial, el cual tiene una variedad de normatividad y disposiciones promulgadas en diferentes contextos políticos que regulan los instrumentos, lo que deja ver un vacío en tener una sola norma que centralice todas las

acciones en un solo sentido, y seguido de una fractura en la correlación e interrelación de los autores partícipes de la GPT (García, L. E., Gómez, C. P. & Cortés, Y. L. 2016).

Por último y como resultado de las falencias identificadas en el análisis, los autores promueven una generación de cambio, partiendo de una actualización de la normatividad que logre incorporar nuevos preceptos innovadores que sirvan estratégicamente a la dinamización de la gestión pública territorial para la seguridad ciudadana. Una de las alternativas es la modificación a los decretos reglamentarios que tiene injerencia directa en los instrumentos de GPT; la segunda en la modificación de algunos artículos de la ley 1738 del 2014, y la tercera es la creación de nuevo sistema nacional de seguridad ciudadana que tenga incluido los instrumentos centralizando la normatividad y la realidad territorial (García, L. E., Gómez, C. P. & Cortés, Y. L. 2016).

6. CONCLUSIONES GENERALES

El abordaje del estudio de los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana es un asunto que reviste la mayor importancia teniendo en cuenta las crecientes necesidades ciudadanas para que los gobiernos tanto nacionales como locales presenten soluciones efectivas a las demandas de seguridad y convivencia ciudadana.

A pesar de existir una guía metodológica para la formulación de los PISCC, se identificó que para algunos casos se hace un gran abordaje del diagnóstico de las problemáticas en las entidades territoriales, pero a la hora de hacer la planeación operativa y financiera no se abordan de una manera robusta, lo que imposibilita conocer cómo se van a ejecutar los recursos y cuáles son las fuentes de financiación a utilizar. En ese orden, es imperativo avanzar en un ejercicio de apropiación de la guía, como elemento rector para la formulación y seguimiento de los PISCC, dado que, en algunos casos se desconocen los lineamientos contenidos en este documento.

El análisis de la congruencia entre la planeación de los PISCC y su financiación ha sido un proceso complejo debido principalmente a la dificultad para recabar la información de las entidades territoriales priorizadas. Aunque existen plataformas definidas para garantizar el reporte y la transparencia de la información, los datos allí consignados resultan insuficientes o muchas veces no están disponibles en las herramientas de consulta como en el Sistema Unificado de Inversiones y Finanzas Públicas SUIFP Territorio, el SPI o el MGA, limitando un efectivo control político y ciudadano al gasto público en el sector.

De igual manera, en materia metodológica, es posible que algunas de las fuentes consultadas vean este ejercicio, no como una investigación académica cuyo propósito es presentar unas recomendaciones para mejorar la toma de decisiones y hacer más efectivos los PISCC, sino como una suerte de auditoría del nivel central del gobierno, lo que puede limitar la confianza y posibilidad de obtener respuestas más abiertas y profundas sobre las dudas suscitadas.

En cuanto a los hallazgos, conviene mencionar que en referencia a las fuentes de financiación la más utilizada es el FONSET, sin embargo, de acuerdo al análisis del FUT-gastos de inversión de las entidades priorizadas, presenta un nivel de ejecución moderado, ya que en promedio las 10 entidades territoriales apenas alcanzaron el 50% en 2020 y con corte a septiembre del 2021 del 49% para ese año, lo que puede traer como consecuencia el bajo cumplimiento de los planes de acción de los PISCC. De manera que, pese a que existen recursos disponibles sin ejecutar, es común en las fuentes consultadas concluir que hay una percepción de que los recursos no son suficientes para la ejecución de los PISCC.

En cuanto a los recursos del FONSECON los encuestados de las entidades territoriales que tienen proyectos financiados por esta fuente afirmaron que es una de las más utilizadas. Mientras que, las demás entidades territoriales, no identifican al FONSECON como una fuente principal de financiación. A propósito del escaso uso de esta fuente, es posible colegir de algunas entrevistas, que el procedimiento para obtener estos recursos no



es muy conocido lo que limita la presentación proyectos para ser financiados por este fondo de carácter nacional.

De igual forma, conviene resaltar que en algunas entidades territoriales existen recursos del SGR que son destinados principalmente a proyectos de ciencia y tecnología, sin embargo, la necesidad de cumplir ciertos requisitos puede convertirse en un obstáculo por parte de las entidades solicitantes para obtener recursos asociados a temas de seguridad y convivencia.

En lo referente a la alineación de los PISCC con los planes de desarrollo territoriales, es menester señalar que, según la Guía Metodológica, la alineación con el plan de desarrollo debe ser diáfana y fácil de entender para cualquier ciudadano que haga la revisión del PISCC, así que incluso si se presentan acciones ejecutadas por otras entidades del orden territorial y nacional, las mismas deben ser coherentes con las metas establecidas en ambas herramientas de planeación.

Sobre lo anterior cabe mencionar que resulta fundamental ampliar el conocimiento técnico de los equipos formadores de los PISCC, ya que de una correcta estructuración deviene la coherencia entre la planeación estratégica y financiera.

Como se evidencia en los estudios de opinión de la percepción ciudadana, las necesidades en materia de seguridad y convivencia ciudadana exceden las capacidades de las entidades territoriales; por lo tanto, se requiere de un abordaje multisectorial que involucre a los distintos actores que tienen incidencia en el sector, estableciendo responsabilidades claras e identificando las competencias y capacidades de cada uno para aportar en las soluciones. Así mismo, se requiere de un ejercicio de planeación intersectorial que garantice una intervención coordinada de las distintas instituciones que pueden tener incidencia en la solución de problemáticas asociadas.

7. RECOMENDACIONES

7.1. Entidades territoriales

- 1) Un factor fundamental para asegurar la sostenibilidad del proceso de diseño y formulación de los PISCC es la transferencia de capacidades; en este sentido, cobra significativa importancia la preparación del equipo encargado de elaborar esta herramienta de planeación. Dicho ejercicio de formación se debe hacer con base a los contenidos de la Guía Metodológica y deberá complementarse con información secundaria que permita al equipo técnico identificar buenas prácticas susceptibles de ser implementadas en sus entidades territoriales, no sin antes adaptarlas al contexto de su municipio o departamento. Para esto, se pueden apoyar en el ejercicio de transferencia de conocimiento que se realiza desde las organizaciones del nivel nacional.
- 2) Es bien conocida la autonomía que tienen las entidades territoriales al momento de formular los Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, por lo que se posibilita la contratación de un asesor o empresa externa que realice la formulación de esta herramienta de planificación; sin embargo, en estos casos, es responsabilidad de la entidad territorial garantizar:
 - a) Que el proceso de formulación se realice con base en las dinámicas territoriales e información basada en evidencias, dado que, conviene que quien lidere el ejercicio de estructuración conozca el territorio y las particularidades que lo caracterizan. Especialmente en los temas de seguridad y convivencia, en tanto que, las acciones deberán responder de manera puntual a la coyuntura e información relevante para el territorio.
 - b) Mayor grado de participación en todo el proceso de formulación del equipo técnico que representa la entidad territorial, teniendo en cuenta que, una vez el asesor externo cumpla con la labor que le fue asignada, los encargados de la implementación, seguimiento y evaluación de los PISCC serán las personas que permanecen en la entidad territorial.



- 3) Existen diversas fuentes de financiación además de los recursos públicos, tales como las inversiones financiadas por el sector privado y con recursos de cooperación internacional; sin embargo, actualmente no es posible hacer seguimiento a esas inversiones ni determinar el impacto de estas iniciativas. En ese sentido, es imperativo que las entidades gubernamentales asuman la tarea de identificar los distintos actores del territorio que tienen injerencia en el tema de seguridad y convivencia ciudadana, de manera que sea posible la articulación de esfuerzos y recursos encaminados a un propósito común. Así mismo, es necesario establecer un mecanismo de documentación y seguimiento de estos proyectos, de manera que sea posible identificar la contribución de estas iniciativas al alcance de los objetivos planteados en los PISCC y garantizar una inversión consciente y focalizada.

Para ello, se requiere inicialmente de un proceso de identificación de actores con un enfoque más profundo, buscando entender sus intereses, su capacidad de aporte y su nivel de influencia ante los demás involucrados; una vez identificados, es necesario plantear estrategias de acercamiento diferenciales, que permitan a las entidades territoriales garantizar un compromiso más decidido de estos; finalmente, se requiere de un mecanismo de participación que supere la institucionalidad actual y que permita a quienes se involucran que sus aportes serán considerados para la toma de decisiones.

- 4) Pese a que algunas entidades territoriales demuestran tener una visión multisectorial para atender fenómenos multicausales, evidenciada en la inclusión de múltiples actores responsables de las distintas tareas establecidas en los PISCC, una vez enfrentados a la realidad, esta corresponsabilidad se torna difusa. En ese orden, es necesario implementar de la Ministerio del Interior, una política pública o herramienta legal que permita fortalecer los procesos de exigibilidad y garantizar un grado de participación efectiva de otros actores en el ejercicio de planeación, ejecución, seguimiento y financiación de la seguridad y la convivencia ciudadana. Así mismo, en este instrumento normativo se debe

incorporar una herramienta de seguimiento de acceso y consulta pública para que las entidades territoriales reporten el avance de los PISCC.

- 5) Los Planes de Desarrollo Territorial - PDT son el principal instrumento de planificación de las administraciones locales para la definición de proyectos y programas en función del desarrollo social y económico de las comunidades, entre ellos la seguridad y la convivencia ciudadana, las cuales se gestionan a través de los PISCC, por lo tanto en el ejercicio de la formulación de este último, se debe garantizar un costeo apegado a la realidad, así como un proceso de planeación financiera en el que se establezcan claramente el monto de los recursos y la fuente financiación con las que se ejecutarán las metas establecidas para los 4 años de gestión de la entidad territorial. Este ejercicio debe ser de conocimiento público.
- 6) Existe una tendencia creciente hacia la especialización del sector seguridad en cuanto a la arquitectura institucional se refiere. Es por esto que ha proliferado la creación de secretarías de seguridad, desprendidas a su vez de las secretarías de gobierno o interior, para ser las entidades responsables de coordinar las políticas públicas en esta materia. Aunque las secretarías son útiles para especializar las soluciones en este sector, también puede resultar conveniente estudiar la necesidad de crearlas a nivel de oficinas o subsecretarías, haciendo énfasis en que más allá del nombre de la dependencia, se requieren funcionarios con conocimiento especializado en el sector.
- 7) Para la correcta elaboración, implementación, ejecución y seguimiento de los PISCC se requiere garantizar estabilidad aun cuando se dan los cambios en los gobiernos territoriales, por lo que se recomienda que el personal a cargo de la coordinación del PISCC sean funcionarios de carrera con criterio técnico y especializado en la materia.
- 8) Las entidades territoriales deben ampliar su mirada hacia nuevas fuentes de financiación a las que podrían acceder de acuerdo con las iniciativas que se planteen dentro de los PISCC. En el caso del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación - FCTeI del Sistema



General de Regalías-SGR, se podrían presentar proyectos que involucren estrategias disruptivas, es decir, que contribuyan a la generación de datos a través del fortalecimiento de las tecnologías de la información, de manera que se identifiquen las causas y dinámicas que permitan prevenir y tratar los delitos.

7.2. Departamento Nacional de Planeación -DNP-

1. Tal como se documentó con anterioridad, el FUT es la herramienta a través de la cual se realiza el reporte de los ingresos y gastos de inversión en los que incurren las administraciones territoriales para el cumplimiento de sus objetivos, sin embargo, en la actualidad, el catálogo de cuentas establecido es limitado por lo que a través de este reporte no se permite conocer el detalle de los proyectos en los que se están ejecutando los recursos disponibles para el mejoramiento de la seguridad y la convivencia ciudadana. En ese sentido, es necesario garantizar la integración entre el FUT y los bancos de programas y proyectos territoriales, lo que implica un trabajo conjunto entre el DNP y el Ministerio de Hacienda.
2. Dentro de los principales hallazgos en materia de estructuración se estableció que no se presenta una estandarización en la forma en la que se vienen formulando los PISCC. Por eso, se propone que, respetando la autonomía territorial, se cree una plataforma tecnológica que facilite la formulación, el seguimiento y la evaluación de los PISCC e incluya una recopilación de información de referencia para el diagnóstico, indicadores de referencia para la parte estratégica y que permita integrar el ejercicio de planeación financiera con el del plan de desarrollo y con el del PISCC.
3. Apoyar a las entidades responsables de los fondos de seguridad, en el fortalecimiento de los procesos y procedimientos para la presentación de proyectos haciéndolos más ágiles y sencillos, y a la par, desarrollar capacitaciones a las entidades territoriales y miembros de los comités de orden público con el fin de que puedan acceder en mayor medida a los



recursos provenientes de las fuentes de financiación para temas de seguridad y convivencia como lo son FONSET y FONSECON. De igual manera se debe brindar un acompañamiento por parte de la entidad responsable de la asignación de estos recursos y la entidad rectora en materia de gestión de proyectos, DNP, para que de manera conjunta se pueda fortalecer la identificación de necesidades y su materialización en acciones que permitan el acceso a los recursos de una manera exitosa.

4. Establecer una herramienta nacional de reporte que homogenice el seguimiento y control a los PISCC y facilite la comparación de la efectividad y eficiencia en el uso de los recursos. Pese a que existe un repositorio en el que se consolidan los PISCC, esta herramienta no permite realizar un control a la ejecución física y financiera de los objetivos y metas planteadas dentro de cada uno de los planes, por lo tanto, se requiere de la implementación de una herramienta de seguimiento que sirva como un mecanismo de rendición de cuentas y acceso público a la información de los proyectos y recursos que se ejecutan en el marco del cumplimiento de los PISCC.

7.3. Ministerio del Interior

3. Teniendo en cuenta que la mayor parte de las entidades territoriales evidenciaron la necesidad de realizar un acompañamiento más decidido por parte de los organismos del nivel nacional, es necesario estructurar un programa de asistencia técnica que focalice su ejercicio de acompañamiento de acuerdo con las capacidades y realidades de las entidades territoriales. Para ello, el Ministerio del Interior debe identificar aquellas organizaciones o entidades que desarrollan actividades para el fortalecimiento de las capacidades institucionales en los diferentes municipios y departamentos, y estructurar un programa de formación a formadores a través del cual se capaciten a los profesionales de entidades aliadas, lo que permitirá que el Ministerio del Interior concentre sus esfuerzos en brindar asistencia y asesoramiento directo a aquellas entidades territoriales que más lo necesiten.



4. En lo correspondiente al Ministerio del Interior se debe materializar la iniciativa, en coordinación con el DNP, de unificar el FUT con la MGA *Document Management System* (Metodología General Ajustada), SUIFP (Sistema Unificado de Inversión y Finanzas Públicas) y SPI (Seguimiento a Proyectos de Inversión), para que se pueda conocer de una manera más detallada las inversiones que realizan cada uno de los entes territoriales en materia de seguridad y convivencia y se pueda identificar de manera fácil su interrelación con el PISCC.
5. En conjunto con el DNP, brindar acompañamiento en todo el proceso de planeación y ejecución de los PISCC a través de la estructuración de un programa de asistencia técnica de acuerdo a las capacidades y realidades de las entidades territoriales, lo que permitirá generar acciones que contribuyan a mitigar las problemáticas de seguridad y convivencia que se vienen presentando en el país y permita posicionarse como una herramienta de planeación y seguimiento donde se pueda conocer las principales acciones que viene adelantando cada entidad territorial.
6. Se requiere de un ajuste legislativo y reglamentario que otorgue mayor valor a la construcción y desarrollo de los PISCC ante la dispersión de disposiciones e inconsistencias en materia conceptual, funcional y organizacional, que afectan su impacto, así como la actuación corresponsable para atenderlas. En coordinación con MININTERIOR - DNP y Policía Nacional, promover una reforma a la Ley que integre y ajuste las normas que regulan la gestión pública territorial de la seguridad, y fortalezca los procesos de planeación, presupuestación, seguimiento y evaluación de la política pública territorial para la atención de los asuntos que a este ámbito le competen.
7. Con respecto a la presentación de los proyectos en el FONSECON es indispensable que el Ministerio del Interior realice un acompañamiento a las entidades territoriales en el proceso de formulación. Para ello se propone asignar gestores regionales que brinden asistencia técnica directa y oportuna a través de un proceso de transferencia de capacidades.

8. Gestionar a través del Ministerio la posibilidad de que el sector privado implemente la solicitud del Certificado del Registro Nacional de Medidas Correctivas como requisito para emplearse, de manera que se estimule no sólo el pago de los comparendos sino la no comisión de las conductas sancionadas por el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

9. Fortalecer el Comité Territorial de Orden Público y el Consejo Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana (CONSEC), para garantizar el correcto seguimiento a las actuaciones de las autoridades político administrativas y comandantes de policía, frente a los instrumentos de gestión pública.



REFERENCIAS

- Abt, T. (2019). *Bleeding Out: The Devastating Consequences of Urban Violence and a Bold New Plan for Peace in the Streets*. New York City: Basic Books.
- Acero, H. (2008). La Seguridad Ciudadana, entre lo Público y lo Privado: Experiencia de Bogotá, Colombia. *Corporación de Estudios para Latinoamérica*, 1(1), 1–19. <http://fundacaofhc.org.br/files/papers/406.pdf>
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2019). *Diseño y validación de modelos de analítica predictiva de fenómenos de seguridad y convivencia para la toma de decisiones en Bogotá*. Regalías Bogotá. Región e Innovación. Recuperado 15 de enero de 2022, de <http://regaliasbogota.sdp.gov.co/es/proyectos/fcti/2016000100036/general>
- Alvarado, N. (2019, 9 abril). *Tres ejemplos de lo que puede hacer el sector privado para reducir el crimen y la violencia*. Seguridad Ciudadana. Recuperado 15 de enero de 2022, de <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/tres-ejemplos-de-lo-que-puede-hacer-el-sector-privado-para-reducir-el-crimen-y-la-violencia/>
- Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe. (2005). *Programa de Recuperación de Espacios Públicos Participativa REPP – Chile* (N.º 1). http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/30_recuperacion_de_espacios_publicos.pdf
- Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe. (2008). *Reinserción Social de Adolescente y Jóvenes en Alto Riesgo del Municipio de Mateare, Municipio de Managua*. http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/01_reinsercion_social_nicaragua.pdf
- Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe. (2011). *¡Equilibra Tu Vida! – Colombia*.



http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/36_equilibra_tu_vida.pdf

Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe. (2009). *Programa Justicia en Equidad para Santander – Colombia*. http://cesc.uchile.cl/buenaspracticasenprevencion/bbp_docs/35_justicia_en_equidad_para_santander.pdf

Caballero, D. (2021, 22 octubre). *Alcaldía de Medellín y Función Pública socializan buenas prácticas en materia de seguridad y convivencia ciudadana*. Asocapitales. Recuperado 15 de enero de 2022, de <https://www.asocapitales.co/nueva/2021/10/22/alcaldia-de-medellin-asocapitales-y-funcion-publica-socializan-buenas-practicas-en-materia-de-seguridad-y-convivencia-ciudadana/>

Carrión, F., Pontón, J., & Armijos, B. (2009). *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana*. FLACSO, Sede Ecuador. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Ecuador/flacso-ec/20170622024655/pdf_116.pdf

FICOSEC. (2015). *Informe Anual 2014*. Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana -FICOSEC-.

FICOSEC. (2016). *Informe Anual 2015*. Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana -FICOSEC-.

FICOSEC. (s.f.). *Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana*. Obtenido de FICOSEC Empresarios de Chihuahua: <https://ficosec.org/fideicomiso/historia/>

García, L. E., Gómez, C. P. & Cortés, Y. L. (2016). Gestión pública territorial de la seguridad ciudadana en Colombia. Análisis de las inconsistencias normativas y las afectaciones en las relaciones interinstitucionales. *Revista Criminalidad*. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-31082016000100008



Golab. (2019). *Proyectá tu futuro – Buenos Aires Youth Employment Social Impact Bond*. The Government Outcomes Lab. Recuperado 5 de enero de 2022, de <https://golab.bsg.ox.ac.uk/knowledge-bank/case-studies/improving-employability-buenos-aires/>

Instiglio. (2019). *Resultados de la Agenda de Aprendizajes Primer Bono de Impacto Social en un país en desarrollo*. Gobierno de Colombia.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía -INEGI-. (2019). Patrones y tendencias de los homicidios en México. *En Números, Documentos de Análisis y Estadísticas 1 (15)*. 1-54 <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2015/01/Criminalidad-urbana-en-Colombia-diciembre-2014.pdf>

Ministerio del Interior. (2020). Manual para la presentación de proyectos de FONSECON. Recuperado de: http://gapv.mininterior.gov.co/sites/default/files/manual_para_la_presentacion_de_proyectos_fonsecon_vr.05_11.12.2020.pdf

Policía Nacional de Colombia (s.f). Programa Departamentos y Municipios Seguros de la Policía Nacional – DMS. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/dms>.

Serrano, R (2018). Cuando gastar más no es suficiente: 10 ideas para un gasto público inteligente en seguridad ciudadana. Recuperado de <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/gasto-publico-inteligente-en-seguridad-ciudadana/>

ANEXOS

ANEXO 1. Buenas prácticas en prevención del delito

1.1 Chile: Recuperación de espacios públicos participativa – EEPP.

En Chile se ha presentado un programa de recuperación de espacios públicos que tiene como temática principal la prevención situacional cuyo organismo ejecutor es la municipalidad de Peñalolén, es decir el gobierno local, este proyecto se empezó a ejecutar desde el año 2005 en adelante, trazándose así como objetivo principal reducir la oportunidad de comisión de delitos y la percepción de temor mediante la recuperación participativa de espacios públicos que se encuentran físicamente deteriorados, descuidados y abandonados con la finalidad de que sea la comunidad la que utilice este tipo de espacios con otros fines mucho más productivos y educativos (Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe, 2005).

Dentro de este proyecto la comunidad residente de los territorios focalizados debe tener una participación activa ya que ellos hacen parte fundamental de la recuperación de los espacios que están en abandono o en deterioro para que estos no sean ocupados por pandillas u otro tipo de problemáticas sociales que puedan alterar la tranquilidad de los residentes, dentro de los beneficiados directos se encuentran 989 personas entre hombres, mujeres, niños, jóvenes, adultos y adultos mayores.

Cabe mencionar que este proyecto se realizará en la comuna de Peñalolén, región Metropolitana dentro de los cuales figuran los sectores de La Faena, Lo Hermida, Peñalolén Alto, San Luis y Nuevo Peñalolén, donde la recuperación de espacios abandonados o deteriorados se realiza con recursos propios del gobierno y de algunas entidades privadas que participan en el proceso de recuperación (Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe, 2005).

Como beneficio principal de este proyecto se pudo evidenciar que se recuperaron más de 4000 metros cuadrados, con diseños ajustados a las características de los usuarios



inmediatos, es decir se logró una recuperación significativa de espacios y que estaban siendo hoy iban a ser ocupados para actividades de ocio o en el peor de los casos actividades delictivas como el consumo de drogas, asentamiento de pandillas, entre otro tipo de problemáticas que afectan a la comunidad cuando esta posee espacios que están abandonados o que no son utilizados para actividades beneficiosas dentro de la sociedad.

1.2 Nicaragua: Reinserción social de adolescentes y jóvenes en alto riesgo del municipio de Mateare.

En el caso de Nicaragua la organización no gubernamental Fundación Nicaragua Nuestra empezó a llevar a cabo un proyecto de reinserción social de adolescentes y jóvenes en alto riesgo dentro del municipio de Mateare, departamento de Managua, todo esto con el fin de contribuir con el fortalecimiento de la Seguridad Ciudadana en el municipio a través de la reinserción social de los adolescentes y jóvenes integrantes de cuatro grupos de pandillas así como la integración de la familia y comunidad en este proceso, a su vez, busca fortalecer de manera consciente la relación entre la policía y la comunidad para que estas dos puedan trabajar de forma conjunta para que el tejido social se vaya fortaleciendo y se vayan disminuyendo los casos de inseguridad en este municipio (Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe, 2008).

Dentro de este proyecto los beneficiarios directos son al menos 100 hombres jóvenes miembros de pandillas y que tengan vulnerabilidad en el ámbito laboral, familiar y educacional, todos estos jóvenes serán de los barrios José Benito, Javier Saballos, Santa fe, las Mercedes y Carlos Fonseca. También, se beneficiarán de este proyecto barrios como Aquiles Median, el Chorizo, El Malinche y San Francisco.

Todo este proyecto consistió en la reinserción social de aquellos jóvenes que por alguna razón u otra tenían refugio en algunas pandillas de los barrios antes mencionados los cuales se encontraban generando violencia entre ellos mismos y a las demás personas dentro de la comunidad que no tenían nada que ver con este tipo de comunidades delictivas, todo esto se llevó a cabo una manera satisfactoria por lo cual se consiguió disminuir los índices



de violencia en estos barrios y se alcanzó un alza significativa en materia de tranquilidad y de seguridad en los sectores vulnerables en los que operaban este tipo de pandillas, a su vez se evidenció un aumento en la tolerancia y el respeto entre los diferentes miembros de las pandillas que permanecían casi a diario agrediendo y agrediendo a la comunidad, todo lo anteriormente mencionado resultó beneficioso para la comunidad gracias a los planes y ejecución del proyecto llevado a cabo en este municipio donde la comunidad también fue participe y fue parte fundamental de todo este proceso.

1.3 CALI: Equilibra tu vida.

El proyecto equilibra tu vida tiene como eje central la búsqueda de métodos de encaminados hacia la prevención de ciertas conductas ligadas con delitos o casos de violencia infantil y adolescente que se presentan en contextos escolares, familiares barriales y demás espacios comunitarios que se ven afectados por estas prácticas con el fin de crear espacios de libre desarrollo y sana convivencia.

En ese sentido el objetivo principal de este proyecto consiste en mejorar las destrezas y habilidades para la vida de los estudiantes que se enfrenten a situaciones de vulneración dentro de su entorno social. Esto ayuda a disminuir de forma exponencial las diversas conductas de violencia incentivando a los jóvenes a potencializar sus capacidades cognitivas, emocionales y sociales hacia la prevención de conflictos.

Por otro lado, este proyecto beneficia aproximadamente a 250 jóvenes enfocándose primordialmente en estudiantes de universidades públicas de Cali, en conjunto con jóvenes desescolarizados que se encuentren en situaciones de riesgo como desplazamiento, vulneración social, víctimas de violencia, entre otros, y estudiantes de instituciones públicas de educación básica y media (Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe, 2011).

1.4 Santander: Justicia en Equidad.

Seguido de esto, también nos encontramos con el proyecto justicia en equidad para Santander el cual está enfocado en la mediación de conflictos, este es ejecutado por la escuela de justicia comunitaria de la universidad nacional y busca elaborar una infraestructura de paz, a través de espacios de democratización y manejo pacífico de problemáticas, controversias y justicia equitativa.

Este proyecto cuenta con una cobertura en aproximadamente 28 municipios pertenecientes al departamento de Santander beneficiando a 277 mujeres y hombres sin exclusión alguna para que estos puedan conocer y fortalecer sus habilidades de resolución de conflictos con el fin de que se desenvuelvan pacíficamente en todo tipo de entorno social por medio de procesos normativos (Banco de Buenas Prácticas en Prevención del Delito en América Latina y el Caribe, 2009).

Dentro de las entidades que están encargadas del financiamiento del proyecto se encuentran entidades gubernamentales y no gubernamentales tanto nacionales como internacionales y organizaciones sociales que tengan como objetivo principal generar buenas prácticas para el mejoramiento de la convivencia ciudadana y las buenas conductas dentro de las comunidades vulnerables y en general.

Finalmente, la estructura evaluativa es realizada por actividades como monitoreos de los procesos y del impacto social que estos alcancen en la comunidad, para sí analizar y verificar los resultados asociados con el grado de participación de las organizaciones vinculadas en conjunto con el desarrollo de las habilidades psicosociales trabajadas, esto quiere decir, que después de culminado los procesos se procederá a realizar un análisis de los resultados para seguir trabajando en nuevos objetivos, todo esto resulta bastante beneficioso para la comunidad ya que este tipo de proyectos por lo general permanecen bastante tiempo dentro de las comunidades para dar solución a las diferentes problemáticas que se presentan en materia de seguridad y convivencia ciudadana.

ANEXO 2. Encuesta

Preguntas encuesta:

Entidad territorial a la que representa:

1. ¿Participó usted de la formulación del PISCC?

- Si
- No

2. ¿Conoce la Guía Metodológica para la formulación de los PISCC del Departamento Nacional de Planeación?

- Si
- Parcialmente
- No
- No sabe/no responde

3. ¿El PISCC de su entidad territorial se encuentra alineado con el plan de desarrollo territorial?

- Si
- Parcialmente
- No
- No sabe/no responde

4. ¿Qué tipo de actividades, iniciativas, estrategias y proyectos se privilegian en el PISCC de la entidad territorial a la que representa?

- **Prevención:** Estrategias que tienen como objetivo abordar las causas fundamentales de los delitos y las condiciones que facilitan el enrolamiento de las personas en las dinámicas delictivas. Ejemplo: participación en actividades deportivas y apoyo a la comunidad, Iniciativas de desarrollo artístico y deportivo, las cuales integren población vulnerable o potencialmente victimaria, controles sobre venta y consumo de alcohol: Restringir los horarios y días de venta y consumo, establecer controles policiales de alcoholemia.
- **Intervención:** Estrategias que buscan gestionar y diseñar el entorno físico de la manera más sistemática y permanente posible, con el fin de reducir las oportunidades

para que se cometan crímenes y de aumentar los riesgos para una amplia gama de delincuentes. Ejemplo: fortalecimiento y mejoramiento de los sistemas policiales y judiciales, adecuar las zonas públicas: la instalación de alumbrado público, la limpieza de espacios, la organización de prados y árboles, el cuidado del inmobiliario urbano y la conservación de los espacios públicos.

- **Disrupción:** Estrategias que buscan que las autoridades de policía contribuyan desde diversas áreas al mantenimiento del orden, el cumplimiento de la ley, la prevención, el control y la investigación del delito y a promover la convivencia y la seguridad ciudadana. Ejemplo: mejorar las tasas de esclarecimiento de los homicidios, a través de investigación criminal, estrategia de puntos calientes.
- **Integral:** Estrategias que tienen como objetivo abordar las causas fundamentales de los delitos y las condiciones que facilitan el enrolamiento de las personas en las dinámicas delictivas

5. ¿Qué problemas públicos o desafíos a la seguridad y la convivencia ciudadana se quisieron resolver con estas actividades, iniciativas, estrategias y proyectos?

- Delitos contra la vida y la integridad personal (Homicidio, feminicidio, lesiones personales)
- Delitos contra la libertad, integridad y orientación sexual (Desaparición forzada, Desplazamiento forzado, Secuestro, Delitos sexuales)
- Delitos contra la familia (Violencia intrafamiliar)
- Delitos contra el patrimonio económico (Hurto (personas, celulares, automotores, comercio, residencias, entre otros) y Extorsión)
- Delitos contra la salud pública (Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, Registros de sobredosis)
- Lesiones y muertes en accidentes de tránsito (Lesionados en accidentes de tránsito, Muertos en accidentes de tránsito)
- Comportamientos Contrarios a la Convivencia
- Otro:



6. ¿Estas actividades, iniciativas, estrategias y proyectos le apuntan a resolver las problemáticas que se deben atender de manera prioritaria en su entidad territorial?

- Si
- Parcialmente
- No

7. ¿Participó del proceso de planificación financiera del PISCC de su entidad territorial?

- Si
- No

8. ¿Durante el proceso de planificación financiera de su entidad territorial se identificaron de manera diferenciada los programas y proyectos que apuntan a promover la convivencia y la seguridad ciudadana?

- Si
- No
- No sabe/no responde

9. ¿Qué fuentes de financiación es la más utilizada para la financiación del PISCC de su entidad territorial?

- Fondos Cuenta Territoriales de Seguridad y Convivencia (FONSET)
- Tasas y sobretasas que tengan como finalidad financiar acciones en seguridad
- Otros fondos para financiar los asuntos de convivencia y seguridad ciudadana
- Recursos propios de libre destinación
- Recursos de regalías
- Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia (FONSECON)
- Inversiones cofinanciadas por el sector privado
- Otras:

10. ¿Considera usted que el presupuesto asignado al PISCC por parte de la entidad territorial es suficiente para su ejecución?

- Si
- No
- No sabe/no respond



11. ¿Participó en la elaboración y aprobación del POAI del PISCC de su entidad territorial?

- Si
- No

12. ¿Fueron tomados en consideración los proyectos propuestos por la entidad que representa en el PISCC de su entidad territorial?

- Si
- Parcialmente
- No
- No sabe/no responde

13 ¿ Las acciones establecidas en el PISCC se materializan en proyectos de inversión?

- Si
- No
- No sabe/no responde

14. ¿Ha recibido acompañamiento de entidades del orden nacional tanto en la formulación como en la ejecución del PISCC?

- Si
- Parcialmente
- No
- No sabe/no responde

15. ¿Cuenta su entidad territorial con un líder o coordinador del PISCC?

- Si
- No
- No sabe/no responde

16. ¿Las estrategias establecidas en el PISCC para contrarrestar los fenómenos de mayor impacto en su territorio cuentan en su totalidad con presupuesto para ser financiados a través de (programas, proyectos, planes) por parte de la entidad territorial?

- Si
- No

- No sabe/no responde

17. ¿El seguimiento a los planes de acción de los PISCC tanto en magnitudes como de recursos se reporta en alguna herramienta?

- Si
- No
- No sabe/no responde