

**ENTRE LA FORMULACIÓN NACIONAL Y LA IMPLEMENTACIÓN
LOCAL: ANÁLISIS DE LA ARTICULACIÓN DEL PLAN DE SEGURIDAD DE
CARTAGENA FRENTE A LA POLÍTICA DE SEGURIDAD URBANA DEL
GOBIERNO PETRO.**

**BETWEEN NATIONAL FORMULATION AND LOCAL
IMPLEMENTATION: ANALYSIS OF THE ARTICULATION OF THE
CARTAGENA SECURITY PLAN WITH THE PETRO GOVERNMENT'S URBAN
SECURITY POLICY.**

Angie Sarai Acosta Torres

Curso: Investigación como opción de grado

Docente: Jesús Andrés Chicaiza Taramuel

Fecha de entrega: abril 13 de 2026

TABLA DE CONTENIDO**Contenido**

RESUMEN.....	3
PALABRAS CLAVES	5
INTRODUCCIÓN	6
Objetivo general.....	8
Objetivos específicos	8
METODOLOGIA	9
RESULTADOS Y DISCUSIÓN	18
CONCLUSIONES	31
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....	38

RESUMEN

El presente documento se desarrolla con el objeto de avanzar en el análisis objetivo y comparativo de dos herramientas de planificación y gestión del desarrollo del territorio, por un lado, una del nivel nacional como es el Plan Nacional de Desarrollo: Colombia potencia mundial de la vida 2023 – 2026, y por el otro el Plan de Desarrollo Distrital de Cartagena de indias: Cartagena ciudad de Derechos, ambas en lo relacionado al abordaje que presentan con respecto a medidas, estrategias, enfoques y/o herramientas para garantizar o mejorar las condiciones de seguridad en los territorios donde deben impactar.

Se busca generar una aproximación de manera general sobre los enfoques que soportan el accionar administrativo para garantizar condiciones de seguridad a la comunidad, así como un entendimiento sobre los aspectos en los que existe articulación administrativa y aquellos en los que se distancian para luego reflexionar sobre la incidencia de esta articulación en la eficiencia de la disposiciones o políticas públicas en materia de seguridad.

El ejercicio técnico propone una revisión de fuentes primarias, secundarias y literatura relacionada con los planes de desarrollo, indicadores, metas producto, cifras oficiales, noticias y hasta encuestas de medición de clima de seguridad con el objeto de facilitar el análisis de la relación, impacto e incidencia de una política del más alto nivel en un territorio específico con algunos aportes, entre los cuales resaltan el hecho de que la coexistencia de enfoques diferenciados uno más orientado a la capacidad operativa territorial y otro centrado en la inteligencia estratégica y el desmantelamiento de estructuras criminales genera una brecha que limita que sean complementarios en las acciones y en ese mismo sentido la eficiencia en los resultados.

ABSTRACT

This document aims to advance the objective and comparative analysis of two territorial development planning and management tools: the National Development Plan: Colombia, a World Power for Life 2023–2026, and the Cartagena de Indias District Development Plan: Cartagena, City of Rights. Both are examined in relation to their approaches to measures, strategies, perspectives, and/or tools for guaranteeing or improving security conditions in the territories they are intended to impact.

The goal is to provide a general overview of the approaches that underpin administrative actions to guarantee community security, as well as an understanding of the areas where administrative coordination exists and those where they diverge. This will then be followed by a reflection on the impact of this coordination on the effectiveness of public security policies and provisions. The technical exercise proposes a review of primary and secondary sources and literature related to development plans, indicators, product goals, official figures, news, and even security climate surveys in order to facilitate the analysis of the relationship, impact, and incidence of a top-level policy in a specific territory with some contributions, among which the fact that the coexistence of differentiated approaches—one more oriented toward territorial operational capacity and the other centered on strategic intelligence and the dismantling of criminal structures—creates a gap that limits their complementarity in actions and, in that same sense, the efficiency of the results, stands out.

PALABRAS CLAVES

Discrepancia política

Political disagreement

Política social

Social policy

Dinámica social

Social dynamics

Formulación de políticas

Policy formulation

Planificación sectorial

Sectoral planning

Plan de Desarrollo

Development plan

Seguridad Del Estado

State Security

Seguridad Interior

Internal Security

Relaciones multilaterales

Multilateral relations

Planificación estratégica

Strategic planning

INTRODUCCIÓN

La seguridad territorial constituye un desafío central para la gobernanza en Colombia, especialmente en ciudades con alta densidad poblacional, dinámicas sociales complejas y presencia de fenómenos delictivos diversos. La formulación de políticas de seguridad a nivel nacional, como la recientemente anunciada por el gobierno de Gustavo Petro, busca establecer un marco estratégico orientado a las ciudades consideradas estratégicas, entre ellas Cartagena, mediante la implementación de medidas centradas en la prevención del delito, la inteligencia policial, el desmantelamiento de estructuras criminales y la coordinación institucional. Esta política refleja un enfoque integral de seguridad, que combina aspectos operativos, estratégicos y sociales para abordar las problemáticas desde múltiples dimensiones.

Sin embargo, la efectividad de una política nacional depende en gran manera de la capacidad de articulación con los planes locales, dado que la implementación en el territorio enfrenta desafíos particulares relacionados con la autonomía distrital, la disponibilidad de recursos, la coordinación interinstitucional y la adecuación de estrategias a contextos locales específicos. Cartagena como ciudad con características históricas, sociales y económicas singulares, requiere que su plan estratégico de seguridad, encabezado por el actual alcalde Dumek Turbay y enmarcado en el Plan de Desarrollo “Cartagena Ciudad de derechos 2024 – 2027, componente Impulsor de avance; Seguridad Ciudadana y Orden”, no solo haga referencia a las necesidades internas del distrito, sino que también esté relacionado con las directrices y/o herramientas de planificación del nivel nacional como son el Plan Nacional de Desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida 2022 – 2026”, asegurando coherencia en la acción y optimización de resultados, así como eficiencia en el logro de los objetivos.

Adicionalmente, la articulación entre los gobiernos Nacional y Distrital se ha visto afectada por lo que al parecer son diferencias de índole política, derivadas de ideologías, partidistas o enfoques sobre cómo ejercer la gestión pública; esto incide de alguna manera en los niveles de cooperación institucional, porque las tensiones pueden traducirse en limitaciones para la asignación de recursos financieros, técnicos y operativos necesarios para la ejecución de estrategias relacionadas en este caso con la seguridad.

En la práctica, las brechas entre la formulación nacional y la implementación local pueden manifestarse de diversas formas: discrepancia entre los enfoques de prevención y control, desajustes entre los instrumentos y herramientas de gestión, dificultades entre los mecanismos de coordinación entre autoridades locales y nacionales, y las limitaciones en la capacidad de respuesta institucional frente a fenómenos criminales complejos. Estas brechas

pueden generar ineficiencia, duplicidad de esfuerzos, incluso conflictos de competencias, afectando la eficacia general de la política de seguridad urbana.

En este sentido, resulta pertinente examinar cómo se articula el plan estratégico de seguridad de Cartagena con la política de seguridad urbana del gobierno nacional, evaluando si los instrumentos, enfoques y mecanismos de coordinación del distrito se alinean con los nacionales y cómo estas relaciones inciden en la implementación efectiva de la seguridad urbana.

A partir de lo anterior, surge la siguiente pregunta: ¿Cómo incide la articulación entre la estrategia de Seguridad ciudadana y orden público del Distrito de Cartagena enmarcada en el Plan de Desarrollo “Cartagena ciudad de Derechos 2024 – 2027” y la Política de seguridad humana y justicia social del Gobierno Nacional “Colombia potencia mundial de la vida 2022 – 2026” en la efectividad de la gestión de la seguridad en el territorio del Distrito de Cartagena?

El presente documento se justifica en la necesidad de comprender los aspectos en los que se materializa la articulación de dos herramientas de planeación; una nacional y otra local, en un contexto específico como el Distrito de Cartagena, teniendo en cuenta que la efectividad de las políticas públicas no depende únicamente de su formulación, sino de su capacidad de adaptación e implementación. En este sentido, analizar la relación entre los instrumentos de planificación permite identificar oportunidades para mejorar la coherencia institucional y fortalecer la gestión de un aspecto importante y de interés común, como lo es la seguridad.

Desde el ámbito académico, este estudio aporta al desarrollo de la línea de investigación en gobernanza y alto gobierno, particularmente en lo relacionado con la articulación intergubernamental y la implementación de políticas públicas. Así mismo, contribuye a enriquecer la comprensión de los mecanismos mediante los cuales los distintos niveles de gobierno coordinan acciones en sectores estratégicos, proporcionando elementos de análisis aplicables a otros contextos territoriales.

El análisis también permite generar insumos que pueden ser útiles para la toma de decisiones en materia de seguridad, al evidenciar la importancia de la articulación estratégica entre los diferentes niveles gubernamentales. De igual forma, facilita la identificación de aspectos susceptibles de fortalecimiento en los procesos de planeación y coordinación institucional, contribuyendo a una gestión pública más eficiente y orientada a resultados.

Finalmente, se justifica en el marco del proceso de formación en alto gobierno, al permitir la aplicación de herramientas teóricas y analíticas en un caso concreto, fortaleciendo

las competencias en análisis y evaluación de políticas públicas. De esta manera el estudio no tiene solamente un valor académico, sino también formativo y aplicado, al contribuir a la comprensión de la seguridad como un fenómeno que requiere enfoques integrales y articulados para la adecuada gestión.

Objetivo general

Analizar la incidencia de la articulación entre los planes de Desarrollo “Cartagena ciudad de Derechos 2024 – 2027” y “Colombia potencia mundial de la vida 2022 – 2026” en la efectividad de las estrategias de seguridad implementadas en el Distrito de Cartagena.

Objetivos específicos

- Identificar elementos estratégicos comunes en materia de seguridad entre el Plan de Desarrollo del Distrito de Cartagena “Cartagena ciudad de Derechos 2024 – 2027” y el Plan de Desarrollo Nacional “Colombia potencia mundial de la vida 2022 – 2026”.
- Resaltar los factores que en materia de seguridad limitan la articulación el Plan de Desarrollo del Distrito de Cartagena “Cartagena ciudad de Derechos 2024 – 2027” y el Plan de Desarrollo Nacional “Colombia potencia mundial de la vida 2022 – 2026.
- Identificar posibles impactos causados por la desarticulación entre las estrategias de seguridad por parte de la Administración Distrital de Cartagena y el Gobierno Nacional de Colombia,

METODOLOGIA

La presente monografía se desarrolló bajo un enfoque cualitativo, con un alcance analítico-descriptivo orientado a examinar la articulación entre dos herramientas de planificación y gestión del desarrollo formuladas por entes territoriales del País, la primera desde la Alcaldía Distrital de Cartagena de Indias (Acuerdo N°139 de 2024, por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Distrital: Cartagena ciudad de Derechos 2024 – 2027”) y la segunda por parte del Gobierno Nacional (Ley 2294 de 2023, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026: Colombia potencia mundial de la vida”).

En primer lugar, se realizó la revisión en detalle de la política de seguridad ciudadana asumida en el Plan de Desarrollo del Distrito de Cartagena, la cual esta descrita en la línea estratégica N°1: seguridad humana y su impulsor de avance 9.1 sobre seguridad ciudadana y orden público, así como en su programa: 9.1.1. Plan estratégico de seguridad integral – TITAN 24. Por otro lado, la política de seguridad implementada por el Gobierno Nacional, descrita en el capítulo III, sección I de la Ley 2294 de 2023. Este análisis tuvo como propósito identificar los elementos estratégicos que se encuentran alineados entre ambas herramientas, así como aquellos que evidencian desarticulación desde la formulación hasta la implementación.

Para el desarrollo del análisis se llevó a cabo un proceso de recopilación de información a partir de fuentes oficiales. En lo relacionado con ambos entes territoriales, la consulta se remitió a documentos disponibles en sitios web de la administración, particularmente en el Plan de Desarrollo y los lineamientos estratégicos en materia de seguridad para Cartagena, y en cuanto al nivel nacional, se revisó además del Plan de Desarrollo, la información publicada por el Ministerio del Interior, en lo referente a las directrices de la política de seguridad.

Adicionalmente se incorporaron fuentes secundarias complementarias como noticias, informes y estadísticas relacionadas con la situación de seguridad en Cartagena de Indias, lo que permitió contextualizar el análisis y comprender el estado actual de la ciudad. Esta información permitió contrastar los planteamientos teóricos y estratégicos con la realidad del territorio distrital.

Como parte del proceso metodológico, se realizó una revisión de literatura académica que incluyó teorías, estudios y aportes de autores nacionales e internacionales sobre gobernanza, articulación intergubernamental y políticas de seguridad. Esta revisión permitió fundamentar en análisis en marcos conceptuales sólidos destacando la importancia de la coordinación entre niveles de gobierno para el logro de resultados efectivos en materia de

seguridad.

En este sentido se abordó la seguridad desde un enfoque integral, entendido no solo como un asunto de control y acción de la fuerza pública, sino como un fenómeno multidimensional que involucra políticas sociales, educativas, culturales y deportivas.

El desarrollo del presente documento contó con espacios de intercambio académico en el marco del Observatorio de Política Pública, del Laboratorio de Alto Gobierno, de la Corporación Universitaria Minuto de Dios. En estos espacios se realizaron ejercicios de retroalimentación, en los cuales se identificaron errores, se resolvieron inquietudes metodológicas y se brindaron orientaciones sobre la estructura adecuada de la monografía.

Así mismo se efectuaron dos entregas parciales de la monografía, los días 27 de febrero y 20 de marzo del presente año, las cuales fueron objeto de revisión y corrección por parte del instructor, dejando trazabilidad de la información a través de los correos institucionales de cada estudiante. Estos procesos permitieron mejorar progresivamente la calidad del documento, fortalecer la coherencia del análisis y ajustar el contenido a los criterios académicos establecidos.

Durante estos espacios virtuales participaron estudiantes que también optaron por la monografía como modalidad de grado, lo que facilitó el intercambio de ideas y el aprendizaje colaborativo. Finalmente, se proporcionaron indicaciones claras sobre la estructura final del trabajo y los criterios de evaluación, efectuando una entrega final el día 13 de abril del año 2026 para la aprobación o desaprobación del contenido, lo que conlleva a que posteriormente, en las fechas indicadas se realice la exposición de resultados a los jurados establecidos por la corporación universitaria, garantizando el cumplimiento de los requisitos exigidos.

La metodología adoptada permitió abordar el objeto de estudio de manera sistemática, integrando el análisis documental, la revisión teórica y el acompañamiento académico como elementos claves del proceso investigativo. De esta manera se garantizó la coherencia entre los objetivos, las fuentes de información y los resultados obtenidos, aportando una comprensión integral de la articulación entre políticas de seguridad en distintos niveles de gobierno.

DESARROLLO TEÓRICO

1. Seguridad ciudadana contemporánea

1.1. La seguridad ciudadana como función estratégica del alto gobierno.

La seguridad ciudadana se ha consolidado como uno de los ejes estructurales de la acción estatal contemporánea, particularmente en el ámbito del alto gobierno, donde se definen los lineamientos estratégicos, normativos e institucionales que orientan la protección de la población. En este nivel de decisión, la seguridad no solo se concibe como un problema operativo, sino como un asunto de gobernanza que involucra la articulación de políticas públicas, la asignación de recursos y la construcción de legitimidad institucional (Aguilar, 2010; PNUD, 2013).

Desde una perspectiva histórica, la seguridad fue entendida como una función orientada al mantenimiento del orden público, basada en el monopolio legítimo de la fuerza por parte del Estado, tal como lo plantea Weber (1922/2020). Este enfoque tradicional se caracterizó por estructuras jerárquicas, centralizadas y reactivas, en las cuales la acción estatal se enfocaba principalmente en la represión del delito. Sin embargo, diversos estudios han evidenciado que este modelo resulta ineficiente frente a las dinámicas contemporáneas de violencia y criminalidad (Bayley, 1994; Garland, 2001).

En efecto, el incremento de fenómenos como la criminalidad organizada, la violencia urbana y la inseguridad subjetiva ha generado una transformación en la forma de comprender la seguridad. Autores como Beck (1998) y Giddens (1999) destacan que las sociedades modernas enfrentan riesgos completos que requieren respuestas institucionales más integrales y adaptativas. En este contexto, la seguridad deja de ser exclusivamente un asunto de control para convertirse en un componente esencial del desarrollo humano.

A partir de la década de los noventa, en el marco de procesos de reforma del Estado y modernización administrativa, se introdujeron nuevos enfoques en la gestión de la seguridad. Estos cambios promovieron una visión más amplia en la cual el Estado asumen un rol no solo coercitivo, sino también preventivo y garante de derechos (Banco Mundial, 2011; Craw, 1999). De igual manera, se fortaleció la idea de que la seguridad debe ser abordada desde un enfoque multidimensional que incluya factores sociales, económicos y culturales (Buvinic, Morrison & Shifter, 1999).

En este escenario, surge el concepto de seguridad ciudadana como un enfoque que integra la prevención del delito, la participación social y el fortalecimiento institucional. Según Dammert (2007) y Fruhling (2023), este paradigma implica un cambio sustancial en la relación entre el Estado y la ciudadanía, al reconocer a los ciudadanos como actores activos

en la construcción de entornos seguros. Así mismo, éste enfoque se alinea con la noción de gobernanza, en la cual múltiples actores participan en la definición e implementación de políticas públicas (Rhodes, 1996).

Desde el alto gobierno. La seguridad ciudadana se materializa a través de la formulación de políticas públicas integrales, estrategias nacionales y marcos normativos que buscan garantizar la protección de la ciudadanía. En este sentido, la capacidad del Estado para coordinar actores, gestionar recursos y diseñar intervenciones efectivas se convierte en un elemento central para enfrentar los desafíos contemporáneos (Pierre & Peters, 2000).

1.2. Instrumentos de política pública en seguridad ciudadana.

La acción del alto gobierno en materia de seguridad se concreta mediante un conjunto de instrumentos de política pública que permiten estructurar, implementar y evaluar la intervención Estatal. Estos instrumentos constituyen herramientas fundamentales para garantizar la coherencia, eficacia y sostenibilidad de las estrategias (Howlett, Ramesh & Perl, 2009).

En primer lugar, las políticas públicas de seguridad y convivencia representan el marco estratégico que orienta la acción estatal, definiendo objetivos, prioridades y líneas de intervención. Estas políticas permiten articular los esfuerzos institucionales y establecer una visión de largo plazo en la gestión de la seguridad (Velazquez, 2009; Ministerio del interior, 2019).

En el segundo lugar los planes integrales de seguridad cumplen una función operativa al reducir las políticas en acciones concretas a nivel territorial. Estos planes permiten adaptar las estrategias a las particulares locales, reconociendo que la seguridad es un fenómeno diferenciado según el contexto (Dammert & Bailey, 2005).

Por otro lado, los sistemas de información y análisis del delito se han consolidado como instrumentos clave para la toma de decisiones basadas en evidencia. De acuerdo con Ratcliffe (2008) y Sherman (2013), el uso de datos permite identificar patrones delictivos, evaluar la efectividad de las intervenciones y optimizar la asignación de recursos.

Así mismo la coordinación interinstitucional se configura como un componente esencial en la gestión de la seguridad. Desde el enfoque de la gobernanza, la articulación entre diferentes entidades del Estado y actores sociales permite mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas (Kooiman, 2003; Peters, 2015). En este sentido, la seguridad ciudadana requiere de un enfoque intersectorial que involucre áreas como educación, salud, justicia y desarrollo social.

Adicionalmente, instrumentos como los programas de prevención social del delito, las estrategias de intervención focalizadas y los mecanismos de evaluación y seguimiento contribuyen a fortalecer la capacidad institucional del estado. Estos instrumentos reflejan un cambio hacia modelos de gestión más estratégicos, orientados a resultados y sustentados en evidencia empírica (Braga, Weisburd & Turchan, 2018).

1.3. Seguridad ciudadana y generación de valor público.

En los enfoques contemporáneos de la gestión pública, la seguridad ciudadana se vincula estrechamente con la generación de valor público, entendido como la capacidad del Estado para producir resultados que respondan a las necesidades sociales y fortalezcan la legitimidad institucional (Moore, 1995; Benington & Moore, 2011).

Desde este enfoque, la seguridad no se limita a la reducción de los índices delictivos, sino que incluye dimensiones como la percepción de seguridad, confianza en las institucionalidades y la garantía de derechos fundamentales, tal como lo plantea el PNUD (2013), la seguridad ciudadana debe ser entendida como un componente del desarrollo humano, en la medida en que impacta directamente la calidad de vida de las personas.

En este contexto, la ciudadanía deja de ser un receptor pasivo de servicios para convertirse en un actor activo en la construcción de entornos seguros. La participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas se consolidan como elementos fundamentales para fortalecer la relación entre el Estado y la sociedad (Fung, 2006; Ostrom, 1996).

Así mismo, autores como Tyler (2006) destacan que la legitimidad institucional en materia de seguridad depende no solo de los resultados obtenidos, sino también de la forma de justicia y equidad en la actuación de las autoridades. Esto implica que la gestión de la seguridad debe incorporar principios éticos y procedimientos justos que fortalezcan la confianza ciudadana, en este mismo sentido encontramos la consideración por parte del gobierno nacional en lo relacionado a su política de seguridad humana y justicia social, pues menciona que la “Transformación de la política social para la adaptación y mitigación del riesgo, integra la protección de la vida con la seguridad jurídica e institucional, así como la seguridad económica y social” (DNP, 2024).

2. Articulación entre el Gobierno Nacional y a nivel Territorial en la Gestión de la seguridad.

2.1. La articulación intergubernamental como estrategia para el fortalecimiento de la seguridad.

La gestión de la seguridad ciudadana en contextos contemporáneos exige una adecuada articulación entre los distintos niveles de gobierno, particularmente entre el nivel nacional y las entidades territoriales. En este sentido, la seguridad deja de ser una competencia exclusiva de una sola instancia estatal para convertirse en un campo de acción compartido que requiere coordinación, cooperación y coherencia institucional (Agranoff, 2007; Peters, 2015). Esta reformatión responde a la creciente complejidad de los problemas de seguridad, los cuales demandan respuestas integrales que superen las capacidades individuales de cada nivel de gobierno.

Desde el enfoque de gobernanza multinivel, la articulación intergubernamental se configura como un mecanismo esencial para enfrentar problemas públicos complejos, como la criminalidad y la violencia, que trascienden las capacidades de un solo nivel de gobierno (Hooghe & Marks, 2003). Este enfoque plantea que las decisiones y políticas públicas deben ser diseñadas e implementadas de manera conjunta, reconociendo la interdependencia entre actores y niveles institucionales. En este marco, la seguridad ciudadana se entiende como un bien público cuya provisión depende de la interacción coordinada entre múltiples actores estatales y sociales (Aguilar, 2010).

Autores como Otoole (1997) y Wright (1998) sostienen que la coordinación intergubernamental es un elemento clave para garantizar la efectividad de las políticas públicas, especialmente en sectores como la seguridad, donde la fragmentación institucional puede generar ineficiencias, superposición de funciones y vacíos en la intervención estatal. En este sentido, la articulación permite optimizar el uso de recursos para responder a las demandas ciudadana.

En el contexto latinoamericano los procesos de descentralización han implicado la transferencia progresiva de responsabilidades en materia de seguridad hacia los gobiernos locales, lo que ha generado nuevos desafíos en términos de coordinación con el nivel nacional (Dammert & Bailey, 2005; Fruhling, 2003). Esta redistribución de competencias ha puesto en evidencia la necesidad de fortalecer los mecanismos de articulación para evitar la fragmentación de la política pública.

En Colombia este proceso se ha consolidado a partir de la constitución política del

1991, que reconoce a alcaldes y gobernadores como primeras autoridades de policía de sus territorios. No obstante, como señalan Deas y Daza (2015) esta asignación de competencia no siempre ha estado acompañada de las capacidades institucionales necesarias, lo que genera tensiones en la implementación de políticas de seguridad.

Diversos autores colombianos han analizado estos desafíos, por ejemplo, Hugo Acero (2010) destaca que la efectividad de la seguridad ciudadana depende en gran medida de la articulación entre el nivel nacional y los gobiernos locales, así como de la capacidad de éstos últimos para liderar procesos de gestión territorial de la misma. Por su parte, Gustavo Ducan (2015) señala que las dinámicas de violencia en Colombia requieren enfoques diferenciados y coordinados dado que los fenómenos criminales presentan características específicas en cada territorio.

De igual forma, estudios de Fundación Idea para la Paz han evidenciado que uno de los principales retos en Colombia es la falta de coordinación efectiva entre las instituciones nacionales y locales lo que limita el impacto de las estrategias.

Así mismo, el Departamento Nacional de Planeación ha señalado que la articulación entre niveles de gobierno es fundamental para garantizar coherencia, no solo en objetivos estratégicos sino también en la asignación de recursos (DNP, 2020). Para actores como Agranoff (2007) señalan que la articulación efectiva requiere no solo de instrumentos formales, sino también de relaciones de confianza, liderazgo político y capacidades de gestión en los distintos niveles de gobierno. En este sentido, la gobernanza de la seguridad depende en gran medida de la calidad de las interacciones entre actores institucionales.

3. Desarticulación gubernamental y su incidencia en la gestión de la seguridad.

3.1. Diferencias político-ideológicas y coordinación intergubernamental en seguridad.

La articulación entre niveles de gobierno en materia de seguridad no se configura únicamente a partir de arreglos institucionales y normativos, sino que está profundamente influenciada por factores políticos, especialmente aquellos relacionados con la orientación ideológica, la afiliación partidista y las dinámicas de oposición. En este sentido, la coexistencia de gobiernos con proyectos políticos distintos puede generar tensiones que afectan la coherencia y continuidad de las políticas públicas de seguridad.

Desde el enfoque de la gobernanza, la literatura ha enseñado que la coordinación intergubernamental se ve condicionada por relaciones de poder, intereses políticos y niveles de confianza entre actores institucionales (Peters, 2015; Pierre & Peters, 2000). Cuando

existe afinidad política entre el nivel nacional y distrital, la implementación de políticas tiende a ser más fluida; sin embargo. En escenarios de fragmentación política, pueden surgir obstáculos que limitan la cooperación y afectan la ejecución de estrategias.

En contexto colombiano, estas tensiones han sido analizadas por autores como Gutiérrez Sanín (2014), quien señala que las dinámicas políticas territoriales inciden directamente en la implementación de políticas públicas, particularmente en sectores sensibles como la seguridad. De igual manera, García Villegas (2017) advierte que la debilidad en la coordinación estatal no solo responde a limitaciones técnicas, sino también a disputas políticas que fragmentan la acción del Estado.

Uno de los efectos más relevantes de las discrepancias intergubernamentales es la incidencia en la asignación de recursos necesarios para la implementación de las políticas de seguridad. La disponibilidad de recursos financieros, técnicos y operativos suele depender, en gran medida, de la voluntad política y del nivel de articulación entre las distintas instancias del Estado.

Desde el enfoque de la implementación de políticas públicas, se ha señalado que la provisión de recursos constituye un elemento crítico para garantizar la efectividad de las intervenciones estatales (Otoole, 1997).

3.2. Corrupción en la gestión de seguridad pública.

La problemática de la seguridad y contextos urbanos complejos no puede ser analizada exclusivamente desde las dinámicas delictivas tradicionales, sino que requiere incorporar estudio de fenómenos de la corrupción política y la captura institucional, los cuales en algunos contextos inciden de manera directa en la persistencia y fortalecimiento de las estructuras criminales.

Desde la teoría de la gobernanza, la corrupción no se limita a prácticas individuales de desvíos de recursos, sino que puede adquirir una dimensión estructural cuando se considera como un mecanismo sistemático de interacción entre redes criminales y actores institucionales. Autores como Johnston (2005) señalan que en escenarios de corrupción sistemática las instituciones públicas pueden ser instrumentalizadas para proteger intereses ilegales, distorsionando los fines del Estado, en el ámbito de la seguridad esta situación se traduce en la existencia de redes de apoyo político, económico o administrativo que permiten la operación de organizaciones criminales.

En el contexto Latinoamericano éste fenómeno ha sido abordado bajo concepto de captura de Estado, entendido como la capacidad de actores ilegales para influir de manera

indebida en la ejecución de políticas públicas en su beneficio (Garay et al., 2008). En Colombia esta problemática ha tenido manifestaciones históricas en la infiltración de estructuras criminales en niveles locales y regionales de gobierno.

La implicación de actores de gobernanza en el favorecimiento de bandas delincuenciales puede manifestarse a través de múltiples mecanismos, tales como la filtración de información estratégica, la asignación direccionada de contratos, la omisión deliberada en el ejercicio de control institucional o la interferencia en procesos judiciales y operativos. Estas acciones generan ventajas competitivas para las organizaciones criminales, permitiendo anticipar acciones estatales, evadir controles y consolidar su presencia territorial.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A partir del análisis desarrollado sobre las estrategias de política de seguridad planteado por el gobierno del actual presidente Gustavo Petro, orientado a ciudades estratégicas como Bogotá, Cúcuta, Barranquilla y Cartagena, según *El Nuevo siglo* (2024) y el decreto 665 de 2024, se identificaron una serie de hallazgos que permiten comprender la dinámica de articulación entre el nivel nacional y distrital en materia de seguridad ciudadana.

En este sentido, los resultados obtenidos evidencian elementos claves relacionados con los niveles de alineación entre instrumentos de planificación y las brechas existentes en materia de implementación de seguridad, evaluando el impacto que genera en la ciudadanía teniendo en cuenta el resultado de los indicadores presentados por el distrito de Cartagena, con base en el cumplimiento del Plan de Desarrollo de la ciudad.

Para el desarrollo de este apartado se profundizó en los siguientes aspectos:

Alineación estratégica en materia de seguridad:

Tanto la Policía Nacional como el Plan de Desarrollo distrital coinciden en posicionar la inteligencia policial como el eje central de la intervención en seguridad. El gobierno nacional plantea el desmantelamiento de estructuras criminales mediante inteligencia profunda mientras que a nivel distrital incorpora procesos de identificación, investigación y persecución penal con soportes tecnológicos.

Esto permite reflejar la adopción de un enfoque policial orientado a la inteligencia, el cual autoriza el poder optimizar la toma de decisiones mediante el análisis de informaciones estratégicas, superando los modelos reactivos tradicionales. Lo que permite el complemento útil en función a las metas establecidas.

Teniendo en cuenta que ambos niveles de gobierno priorizan el fortalecimiento de la fuerza pública, esto se puede traducir en el despliegue de refuerzo en el personal, inversión en tecnología, infraestructura, movilidad y dotación. Dicho alineamiento permite que el fortalecimiento institucional no sea fragmentado, sino complementario, aumentando así la capacidad de responder a las necesidades en materia de seguridad del Estado en el territorio.

El Plan de Desarrollo de Cartagena incorpora también estrategias preventivas a nivel de cultura de legalidad, entornos escolares seguros, etc., reconociendo entonces la política de seguridad nacional la necesidad de intervenir estructuralmente las dinámicas criminales, ambos enfoque alineados con la perspectiva de seguridad humana, la cual amplía la seguridad como algo más allá del control hacia el cometido delito, sino que conlleva a la protección de

las condiciones sociales, implementando así la participación social, es decir aborda simultáneamente las causas estructurales y manifestaciones delictivas, fortaleciendo la sostenibilidad de las estrategias.

El plan Titán 24 establece un amplio enlace interinstitucional (educación, salud, deporte, cultura, organismos de seguridad) y la política nacional promueve la coordinación entre entidades para enfrentar el crimen organizado, este punto converge con la teoría de la gobernanza en red, donde se requiere que los múltiples actores participen en la solución de problemas públicos complejos.

Para esto es necesario tener en cuenta la inversión en programas que si bien es cierto no fortalecen las fuerzas públicas, contribuyen a la disminución de los delitos, incremento de bandas delincuenciales y grupos armados que hoy por hoy tienen una alta cantidad de individuos menores de edad, pertenecientes a las poblaciones vulnerables del territorio. Dicho esto, es necesario, el fortalecimiento de programas dirigidos a la reducción de la pobreza extrema, ya que con la inversión en las fuerzas públicas se tratan los problemas de forma y la inversión en programas para la superación de la pobreza multidimensional, se tratan los problemas de fondo.

Entre las instituciones que en la actualidad están ejecutando programas para contribuir a los problemas histórico de la ciudad, está la Fundación Opportunity Internacional Colombia, quien realizó convenio con el Plan de Emergencia Social, uno de los entes descentralizados de la Alcaldía de Cartagena, quienes beneficiaron a 500 familias distribuidas en las zonas rurales y urbanas del territorio con el proyecto Caminos de Oportunidades, que consiste en el fortalecimiento de emprendimientos de familias ubicadas en las zonas más vulnerables de la ciudad, en Barrios como Nelson Mandela, el Pozón, Barrios unidos y en zonas corregimentales como la Boquilla y Pasacaballos. Este programa, además de las asesorías brindadas en el área contable, les brinda acompañamiento psicosocial para tratar situaciones en las dinámicas familiares, en la distribución de los roles, en el seguimiento al goce efectivo de derechos, es decir, que los jóvenes de los puntos focales se encuentren en estado de escolaridad; permitiendo también articulación con diferentes entidades de educación superior, deporte y gestiones en problemas presentados en el sistema de salud.

Aunque la dimensión social constituye un campo de análisis altamente complejo y multifactorial, resulta imprescindible incorporarla dentro de las alternativas de intervención orientadas a la reducción de los niveles de delincuencia y criminalidad. Esto se debe a que los factores sociales se configuran como determinantes estructurales que inciden de manera transversal en las dinámicas delictivas, no solo en la ciudad de Cartagena, sino también en

diversos contextos urbanos del país, consolidándose como un elemento común en la comprensión y abordaje del fenómeno de la inseguridad.

Para tal efecto, se requiere una adecuada articulación con el nivel nacional en la asignación e inversión de recursos orientados a ampliar la cobertura de las intervenciones, de manera que no se restrinjan a un aproximado de 500 familias, sino que se extiendan de forma integral a la totalidad de los hogares ubicados en zonas de alta vulnerabilidad en Cartagena. Si bien se toma esta institución como referente analítico, resulta necesario que dichos esfuerzos de inversión se distribuyan de manera transversal en todos los programas estratégicos alineados con la política de seguridad, garantizando así una intervención integral y sostenible.

Dándole continuidad a las similitudes nacionales y distritales en materia de estrategias de seguridad, también se debe tener en cuenta que ambas coinciden en el uso de tecnología aplicada a la seguridad, incluyendo sistemas de información, herramientas de monitoreo y plataformas de intercambio ciudadanas, donde la tecnología fortalece la capacidad estatal, permitiendo sinergias en información, vigilancia y respuesta, aumentando la efectividad operativa.

En base a esto, se resalta como una acción de articulación entre Gobierno Nacional y Distrital, la actividad realizada el 27 de marzo de 2024, en la cual el Ministerio del Interior entregó a Distriseguridad y a la Secretaria del Interior Distrital la inversión en recursos tecnológicos y logísticos realizada en el marco del plan Titán 24, evidenciando un fortalecimiento significativo en la capacidad operativa de la policía metropolitana de Cartagena, a través de la dotación del parque automotor, drones, vehículos de inteligencia, equipos de comunicación.



Imagen 1

Entrega de dotación Ministerio del Interior 27 de marzo de 2024 - Alcaldía Mayor de Cartagena, 2024.

También es posible considerar otra acción que evidencia el trabajo conjunto por parte de ambas administraciones en cuanto a la búsqueda para mejorar las condiciones de seguridad en la ciudad, en este caso a través del actual Ministro del Interior Armando Benedetti quien el 2 de octubre de 2025 participó en la entrega de vehículos de dotación para la policía de Cartagena, con una inversión que superó los 14.600 millones de pesos, un esfuerzo que buscaba permitir a la ciudad contar con un parque automotor moderno, eficiente y adaptado a sus necesidades.



Imagen 2

Entrega de dotación Ministerio del Interior, 2 de octubre de 2025 - Alcaldía de Cartagena, 2025.

No obstante, la efectividad de dicha inversión dependerá de qué tan adecuada sea la gestión, teniendo en cuenta el mantenimiento de las relaciones institucionales, de manera que la implementación de estos recursos no solo incremente la capacidad operativa, sino que se reflejen en resultados concretos como la reducción de los índices de criminalidad y la mejora en la percepción de seguridad por parte de la ciudadanía, que si bien es cierto, hablar de percepción también es complejo, es una de las formas para medir el impacto.

Factores limitantes en la articulación.

A partir del contraste entre las estrategias contenidas en el componente 4.1 del Plan de Desarrollo de Cartagena a política de seguridad impulsada por el presidente Gustavo Petro, es posible identificar un conjunto de limitaciones estructurales, los hallazgos en materia de operación, político-institucionales que inciden directamente en la dificultad de lograr una articulación efectiva entre ambos niveles de gobierno, a pesar de que en las generalidades se muestran similitudes en sus planteamientos.

En primer lugar, se evidencia diferencia entre los enfoques estratégicos de intervención, debido que en el Plan Titán 24 prioriza un modelo de seguridad integral con

fuertes énfasis en la gestión operativa distrital, el fortalecimiento de capacidades logísticas, tecnológicas y de reacción inmediata de la fuerza pública; la nacional plantea una orientación más marcada hacia la inteligencia estratégica, el dismantelamiento de estructuras criminales y la identificación de las redes de apoyo donde hay participaciones políticas, esto da paso a una asimetría en la priorización de recursos y capacidades institucionales, ya que ésta diferencia puede reducirse en una desarticulación en la asignación de recursos donde no necesariamente coinciden las prioridades de inversión, limitando que haya complementación en ambos niveles.

En las siguientes imágenes, se evidencia una matriz donde se muestran los indicadores de resultados dados por la policía metropolitana con respecto a los casos de criminalidad presentados en la ciudad.

INDICADORES DE RESULTADO				
Indicador	Línea base	Unidad de medida	Meta del cuatrienio	ODS asociado
Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes	35,1 homicidios por cada 100 mil habitantes Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena, diciembre de 2023	Tasa	Reducir tasa de homicidio a 28 por cada 100 mil habitantes	16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Número de casos de feminicidios	3 casos de feminicidio a corte diciembre de 2023 Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena, 2023	Número	Reducir número de feminicidios a 0	16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Número de homicidios con víctima mujer	19 casos de homicidios con víctima mujer en 2023 Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena, 2023	Número	Reducir el número de homicidios con víctima mujer a 10	16. Paz, justicia e instituciones sólidas 5. Igualdad de género 11. Reducción de las desigualdades
Tasa de hurto a personas	721,1 hurtos a personas por cada 100 mil habitantes Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena, diciembre de 2023	Tasa	Reducir tasa de hurto a personas a 550 por cada 100 mil habitantes	16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Número de casos de extorsiones	133 casos de extorsiones Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena, diciembre de 2023	Número	Reducir número de extorsiones a 90	16. Paz, justicia e instituciones sólidas

Imagen 3

Metas producto 2024 – 2027 componente impulsor de avance seguridad ciudadana y orden público – Plan de Desarrollo: Cartagena ciudad de Derechos 2024 - 2027

Número de casos de extorsiones	133 casos de extorsiones Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena, diciembre de 2023	Número	Reducir número de extorsiones a 90	16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Número de hurtos a residencias	55 hurtos a residencias a corte diciembre de 2023 Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena, 2023	Número	Reducir número de hurtos a residencias a 20	16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Número de hurtos a comercio	816 hurtos a comercios	Número	Reducir número de hurtos a comercios a 650	16. Paz, justicia e instituciones sólidas

Imagen 4

Metas producto 2024 – 2027 componente impulsor de avance seguridad ciudadana y orden público – Plan de Desarrollo: Cartagena ciudad de Derechos 2024 - 2027

	Fuente: Policía Metropolitana de Cartagena, diciembre de 2023			
Tiempo de respuesta del Cuerpo de Bomberos	Tiempo de respuesta promedio de 20 minutos Fuente: Cuerpo de Bomberos/Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, 2023	Minutos	Reducir el tiempo de respuesta a emergencias por parte del Cuerpo de Bomberos a 8 minutos	16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Cobertura de respuesta acuática del Cuerpo de Bomberos	No hay cobertura de Bomberos para respuesta acuática e insular. Existen tres estaciones terrestres bomberiles Fuente: Cuerpo de Bomberos/Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, 2023	Porcentaje	Ampliar en un 100% la cobertura de respuesta acuática del Cuerpo de Bomberos	16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Tasa de mortalidad en eventos de tránsito por cada 100 mil habitantes	9,76 víctimas fatales en eventos de tránsito por cada 100 mil habitantes a corte diciembre de 2023 Fuente: DATT, 2023	Tasa	Reducir la tasa de mortalidad en eventos de tránsito a 7,76 por cada 100 mil habitantes	16. Paz, justicia e instituciones sólidas
Tasa de morbilidad en eventos de tránsito por cada 100 mil habitantes	181 lesionados en eventos de tránsito por cada 100 mil habitantes a corte 31 de diciembre de 2023 Fuente: DATT, 2023	Tasa	Reducir la tasa de morbilidad en eventos de tránsito a 161 por cada 100 mil habitantes	16. Paz, justicia e instituciones sólidas

Imagen 5

Metas producto 2024 – 2027 componente impulsor de avance seguridad ciudadana y orden público – Plan de Desarrollo: Cartagena ciudad de Derechos 2024 - 2027

En el marco del análisis desarrollado resulta pertinente señalar que, si bien el fortalecimiento de las capacidades operativas de la Fuerza Pública constituye un componente indispensable para garantizar la eficacia en la respuesta institucional frente a los fenómenos delictivos, éste enfoque por sí solo resulta ineficiente para abordar la complejidad estructural de la criminalidad contemporánea. La dotación de recursos tecnológicos, logísticos y de seguridad, mejora la capacidad de reacción, pero su impacto se ve limitado sino se articula con estrategias de inteligencia policial orientadas al desmantelamiento de las estructuras criminales en sus niveles superiores de organización.

En este sentido, la política impulsada a nivel nacional, introduce un elemento diferenciador clave: la necesidad de intervenir no solo las manifestaciones visibles del delito, sino también en redes de soporte que permiten su sostenibilidad, incluyendo a aquellos que operan en esferas de poder político, económico o institucional.

Este enfoque supone un tránsito desde una lógica reactiva estructuralmente, en la cual a la inteligencia policial y la investigación criminal adquieren un rol central en la identificación de vínculos, además desde el nivel nacional la estrategia de generación de seguridad esta orientada por un enfoque de generación de condiciones básicas de satisfacción de necesidades para las y los ciudadanos, estamos hablando entonces de mejores condiciones para la creación de emprendimientos, oportunidades de acceso a la educación de calidad, mayor acceso laboral, promoción de un mayor poder adquisitivo por parte de los empleados (mejor salario), entre otros, tal como se aprecia a continuación en los apartes del documento base del Plan Nacional de Desarrollo: Colombia potencia mundial de la vida 2024 – 2027.

CAPÍTULO III

SEGURIDAD HUMANA Y JUSTICIA SOCIAL

SECCIÓN I

HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL CON COBERTURA
UNIVERSAL DE RIESGOS. CUIDADO COMO PILAR DEL BIENESTAR

ARTÍCULO 65°. SISTEMA DE TRANSFERENCIAS. Créese el Sistema de Transferencias bajo la dirección y coordinación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como el conjunto de políticas, programas, planes, proyectos y actores, orientados a la entrega de transferencias monetarias y transferencias en especie.

Las transferencias tienen como finalidad, por una parte, apoyar a la población en situación de pobreza y vulnerabilidad, derivada de situaciones adversas provocadas por la materialización de riesgos sociales, de riesgos económicos, o por desastres naturales o epidemiológicos.

El Sistema de Transferencias está integrado por las siguientes modalidades de transferencias:

1. Transferencia monetaria. Consiste en la entrega de transferencias monetarias, condicionadas y no condicionadas a los hogares en situación de pobreza, pobreza extrema y vulnerabilidad socio económica con la finalidad de oportar o la superación de la pobreza, promover la movilidad social y fortalecer el trabajo comunitario.
2. Transferencia en especie. Consiste en la entrega de recursos en especie para garantizar el derecho humano a la alimentación de la población en situación de pobreza y pobreza extrema, con enfoque de derechos, y con participación de las economías popular y comunitarias, y la agricultura campesina, familiar y comunitaria.

PARÁGRAFO PRIMERO. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social tendrá la facultad de diseñar, definir, regular, ejecutar, realizar seguimiento y evaluación a los programas del sistema, así como reglamentar su operación, funcionamiento, criterios de ingreso, permanencia y salida, así como la concurrencia que pueda

Imagen 6

Plan Nacional de Desarrollo: Colombia potencia mundial de la vida 2024 – 2027

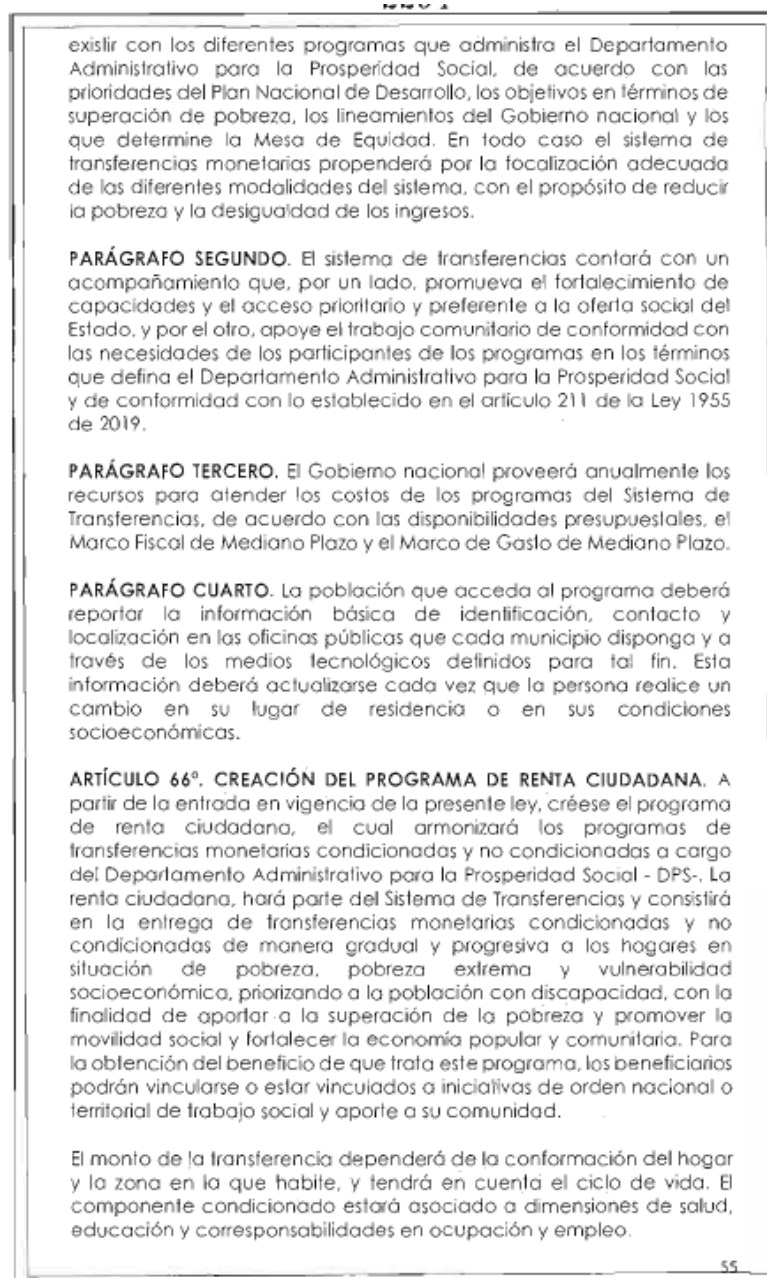


Imagen 7

Plan Nacional de Desarrollo: Colombia potencia mundial de la vida 2024 – 2027

Bajo esta lógica, la articulación inter gubernamental no puede limitarse a coordinaciones operativas, sino avanzar en procesos de integración estratégica de información y capacidades analíticas conjuntas. Los mandatarios locales en su calidad de primeras autoridades, poseen un conocimiento privilegiado en el territorio, sus dinámicas sociales y de los puntos críticos de intervención, lo que en términos coloquiales se conoce como “por dónde es que le entra el agua al coco”. Este conocimiento contextual se considera como insumo fundamental para la construcción de diagnósticos más precisos y para la focalización efectiva de las estrategias nacionales. Para esto se hace indispensable la

consolidación de espacios formales entre mandatarios con el propósito de contrastar información, validar hipótesis sobre el funcionamiento de las estructuras criminales y definir las líneas de acción de manera unificada.

Este proceso debe entenderse como un proceso progresivo de mediano y largo plazo, que exige la complementación de múltiples instrumentos del Estado, no se trata de intervenciones inmediatas ni exclusivamente apremiantes, sino de estrategias que combinen la inteligencia; para esto resulta indispensable abordar de manera directa la posible existencia de prácticas de corrupción institucional, en las cuales actores de poder político facilitan directa o indirectamente el accionar de éstas estructuras.

Cuando la criminalidad logra infiltrarse en los niveles de toma de decisión pública, el problema de seguridad trasciende el ámbito ciudadano y se configura como una afectación al orden institucional. En este escenario tal como ha señalado el Gobierno Nacional, la inseguridad no puede explicarse únicamente por variables sociales y económicas, sino también por la existencia de redes de complicidad que debilitan la capacidad estatal para ejercer control efectivo. Por eso esta articulación debe incluir no solo coordinación de acciones sino también el compromiso de transparencia política, complementando que cuando la ciudadanía distingue que quienes se encuentran en el poder público pueden estar vinculados directa o indirectamente con las estructuras criminales, se debilita la credibilidad del Estado y se reduce la disposición social para cooperar con las autoridades.

Adicionalmente un elemento clave que limita la articulación es la divergencia ideológica y política entre los niveles de gobierno es la coexistencia de liderazgos con orientaciones políticas distintas; un gobierno nacional de corte progresista y una administración distrital asociada a sectores más tradicionales o de derecha puede generar tensiones en la priorización de agendas, enfoque de intervención y asignación de recursos. Estas diferencias no solo impactan la voluntad política de cooperación, sino que también pueden incidir en la fluidez de los canales de coordinación, la confianza institucional y la sostenibilidad de las estrategias conjuntas.

Teniendo en cuenta esto, resulta ineludible reconocer que las tensiones políticas entre los niveles de gobierno constituyen un factor determinante que incide en la eficacia de las políticas de seguridad. En el caso específico objeto de estudio es evidente la existencia de interacciones de confrontación entre mandatarios manifestadas a través de los distintos medios de comunicación, en las cuales se cuestionan mutuamente los enfoques, prioridades y formas de ejecución de las diferentes estrategias planteadas en sus planes de desarrollo. Por un lado, desde el ámbito distrital se demanda mayor presencia institucional y asignación de

recursos por parte del Gobierno Nacional; por otro lado, desde el nivel Central se formulan críticas frente a la gestión y usos de los recursos locales. Esta dinámica de confrontación limita la posibilidad de construir consensos técnicos y políticos, afectando las acciones a desarrollar en el territorio.

Desde el enfoque de gobernanza estas tensiones pueden interpretarse como manifestaciones de un problema más amplio relacionado con la fragmentación de poder político donde la diferencia de intereses y agendas partidistas dificultan la coordinación. La existencia de ideologías diferentes, en este caso la administración Distrital vinculada al partido Liberal y un Gobierno Nacional representado por una coalición de orientación progresista como el Pacto histórico, introduce elementos de competencia política que se trasladan a la gestión pública. Tal como lo plantea Peters (2025).

Impacto de la articulación entre las estrategias de planeación local y nacional en materia de seguridad.

Para evaluar el impacto de la articulación entre las estrategias planteadas por el Gobierno Nacional de Colombia y el Distrital de Cartagena, se tomarán como referencias las imágenes expuestas anteriormente, las cuales muestran las cifras arrojadas por la Policía Metropolitana a partir de los hechos delictivos presentados en la ciudad, a los cuales le apunta el alcalde Dumek Turbay.

El impacto de la articulación entre las estrategias de planeación local y nacional en materia de seguridad, parte de la revisión crítica de los indicadores disponibles y de su interpretación en clave de gobernanza pública. En el caso de la ciudad objeto de estudio, la información reportada por el programa Cartagena Cómo vamos, evidencia un escenario complejo en términos de violencia letal. De acuerdo con este sistema de monitoreo la ciudad se ubicó en el cuarto lugar a nivel nacional en número de homicidios durante el año 2024, alcanzando 224 casos hasta el mes de julio (Cartagena cómo vamos, 2024), este dato construido a partir de registros oficiales como los del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas y la Policía Metropolitana de Cartagena, permite dimensionar la magnitud del problema más allá de opiniones subjetivas.

Se observa la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, que se sitúa en el 21,1, se observa una reducción del 14% en comparación con los indicadores previamente establecidos en el Plan de Desarrollo; sin embargo, esta disminución relativa no es suficiente para considerar una mejora estructural en las condiciones de seguridad, por el contrario, el nivel de la tasa continúa siendo elevado, lo que sugiere la persistencia de factores asociados a

dinámicas organizadas de violencia. En este sentido, los indicadores no solo cumplen una función descriptiva, sino que constituyen un insumo fundamental para evaluar la eficacia de las políticas públicas y particularmente la coherencia entre los distintos niveles de planeación estatal.

Teniendo en cuenta lo anterior el reconocimiento por parte de la administración distrital y que el narcotráfico y las confrontaciones entre las bandas criminales siguen siendo factores determinantes en la configuración de la violencia en la ciudad refuerza la necesidad de un enfoque integral. Tal como lo señaló el alcalde en las declaraciones por medio del periódico El Universal, estas dinámicas continúan afectando de manera significativa la seguridad urbana (El Universal, 2024). Este tipo de fenómenos por su naturaleza, trascienden las capacidades de intervención exclusivamente locales, en la medida que involucran redes criminales con alcances regionales e incluso internacionales, así como estructuras organizativas complejas que pueden llegar a infiltrarse en los niveles institucionales.

Es por ello, la pertinencia de la articulación entre la Policía nacional y la gestión territorial en materia de seguridad; la policía nacional en términos generales tiende a priorizar estrategias basadas en la inteligencia, tal como lo plantea el Gobierno Nacional en su política planteada, pero es necesario tener en cuenta que la efectividad de estas acciones depende en gran medida de su capacidad de integrarse, de complementarse.

En este escenario planteado, la dotación de recursos logísticos a la fuerza pública, aunque es necesario, resulta ineficiente sino no va de la mano con una planificación conjunta que permita orientar hacia los objetivos. Es por ello que, aunque parezca una acción repetitiva, la diferencia entre ideologías políticas, partidistas entre los niveles de gobierno, han obstaculizado la construcción de agendas articuladas de seguridad, debido a que cuando las decisiones públicas se subordinan a intereses particulares, las disputas de carácter político, se debilita la capacidad del Estado para actuar de manera sostenida frente a las problemáticas complejas, en este caso la seguridad. Por supuesto que las limitaciones en la alineación para la planeación y ejecución de las estrategias no solo afectan la eficacia, sino que genera un impacto negativo en la ciudadanía, como se evidencia en los datos mostrados al inicio del texto.

CONCLUSIONES

A partir del desarrollo de la monografía, es posible concluir que la articulación entre las estrategias de planeación local y nacional en materia de seguridad constituye un factor determinante para la efectividad de la acción estatal frente a fenómenos complejos como la criminalidad organizada. Los resultados obtenidos permiten evidenciar que, aunque existen elementos de alineación estratégica entre el Plan de Desarrollo de Cartagena y la política de seguridad del Gobierno Nacional particularmente en el énfasis de inteligencia policial, el fortalecimiento institucional y el uso de tecnologías aplicadas a la seguridad, dichas coincidencias no son suficientes para garantizar una implementación integral y sostenida en el territorio.

En términos de alcance con el objetivo general, la investigación logró analizar la articulación entre ambos niveles de gobierno mediante la identificación de sus puntos de convergencia, la caracterización de los factores limitantes y la evaluación de su impacto en los indicadores de seguridad. En este sentido, se alcanzó un nivel explicativo y analítico relevante que permite comprender cómo la coherencia estratégica no depende únicamente del diseño de las políticas sino de su capacidad de integración operativa, política e institucional. Así mismo, los objetivos específicos fueron cumplidos en la medida en que se identificaron los elementos comunes en materia de seguridad, se distinguieron las principales barreras de articulación como las diferencias ideológicas, las diferencias en la asignación de recursos y la fragmentación en la toma de decisiones y se evaluó la incidencia en los resultados observados en la ciudad de Cartagena.

Uno de los hallazgos más significativos radica en la coexistencia de enfoques diferenciados uno más orientado a la capacidad operativa territorial y otro centrado en la inteligencia estratégica y el desmantelamiento de estructuras criminales genera una brecha que limita que sean complementarios en las acciones. Esta situación pone en evidencia que la seguridad no puede ser abordada desde una lógica unidimensional, sino que requiere la integración de capacidades tácticas, estratégicas y sociales, lo que implica que la ausencia de mecanismos efectivos de coordinación inter gubernamental no solo reduce la eficiencia de las intervenciones, sino que también favorece la adaptación de las estructuras criminales a los vacíos institucionales.

El estudio permite inferir que la gobernanza de la seguridad en los contextos urbanos exige el fortalecimiento de esquemas de articulación que trasciendan las diferencias políticas y prioricen el interés público, la evidencia analizada sugiere que la fragmentación institucional y las tensiones entre actores gubernamentales inciden directamente en las

persistencias de altos niveles de violencia, afectando tanto los resultados objetivos como la tasa de homicidios. En este sentido, la investigación porta elementos para la toma de decisiones en el ámbito del alto gobierno, al resaltar la necesidad de consolidar espacios formales de coordinación, intercambio de información y construcción de estrategias conjuntas.

El presente trabajo también muestra limitaciones que deben ser consideradas. El análisis se basa en la información secundaria proveniente de informes institucionales y reportes de prensa, lo que restringe la oportunidad de profundizar en variables cualitativas asociadas a la implementación de las políticas, como la percepción de los actores institucionales. Sin embargo, muestra fortalezas relevantes, entre las que se puede destacar el abordaje integral de fenómenos, la articulación de fuentes oficiales con análisis crítico y la contextualización del caso de Cartagena dentro de dinámicas nacionales de seguridad, además, el estudio logra evidenciar la importancia de incorporar dimensiones sociales como la pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad en el análisis de la criminalidad, lo que amplía la comprensión del problema más allá de su manifestación delictiva.

En relación con otros hallazgos en estudios sobre seguridad y gobernanza, se reafirma la idea de que la coordinación institucional es un elemento clave para la efectividad de las políticas públicas, especialmente en contextos donde el crimen organizado presenta altos niveles de complejidad. Investigaciones previas de ciudades con características similares han evidenciado que la falta de articulación entre niveles de gobierno tiende a generar duplicidad, ineficiencia y vacíos operativos, lo cual coincide con los resultados obtenidos en este análisis. Así mismo se reconoce que la incorporación de enfoques preventivos y sociales contribuye a la sostenibilidad de las estrategias de seguridad siempre que éstos se integren de manera coherente con acciones de control y judicialización.

En cuanto a las líneas futuras de investigación, se propone profundizar en estudios comparativos entre ciudades que presenten distintos niveles de articulación entre políticas locales y nacionales, con el fin de identificar buenas prácticas replicables, así mismo resulta pertinente desarrollar investigaciones que incorporen metodologías mixtas, incluyendo trabajo de campo y entrevistas a actores claves para comprender con mayor profundidad las dinámicas de coordinación institucional; de igual forma, se sugiere analizar el impacto de la corrupción y la captura institucional en la efectividad de las políticas de seguridad así como el papel de la participación ciudadana en la construcción de entornos seguros.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Congreso de la República de Colombia. (2023, 19 de mayo). *Ley 2294 de 2023. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”*.

Concejo distrital de Cartagena de Indias. (2024). *Acuerdo No. 139 de 2024. Pln de Desarrollo 2024-2027 “Cartagena, ciudad de derechos”*.

Acero, H (2010). *Seguridad ciudadana y políticas públicas en Colombia*. Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Agranoff, R. (2007). *Managing Within networks: Adding value to public organizations*. Georgetown University Press.

Aguilar Villanueva, L. F (2010). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.

Banco Mundial. (2011). *Violence in the city: Understanding and supporting community responses to urban violence*. World Bank.

Bayley, D. (1994). *Police for the future*. Oxford University Press.

Beck, U. (1998). *La sociedad del riesgo*. Paidós.

Benington, J., & Moore, M. (2011). *Public value: Theory and practice*. Palgrave Macmillan.

Braga, A. A., Weisburd, D., & turchan, B. (2018). Focused deterrence strategies and crime control. *Journal of Research in crime and Delinquency*, 55(1), 3-34.

Buvinic, M., Morrinson, A., & Shifter, M. (1999). *Violence in latin America and the Caribbean*. Inter-American Development Bank.

Cartagena Cómo vamos. (2024). *Informe de calidad de vida Cartagena 2024*.

Craw, S. (1999). *Crime prevention and community safety*. Routledge.

Dammert, L. (2007). *Seguridad pública en América Latina*. FLACSO.

Dammert, L., & Bailey, J. (2005). *Public security and police reform in the Americas*. University of Pittsburgh Press.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2020). *Política Nacional de seguridad y convivencia ciudadana*.

Deas, M., & Daza, D. (2015). *Seguridad y convivencia en Colombia*. Universidad de los Andes.

Duncan, G. (2015). *Mas que plata o plomo*. Debate.

El Nuevo siglo. (2024). Política de seguridad del Gobierno Nacional.

El Universal. (2024). Declaraciones sobre seguridad en Cartagena.

- Fruhling, H. (2003). *Police reform in Latin America*. Woodrow Wilson Center Press.
- Fruhling, H. (2003). *Seguridad ciudadana y reforma policial*. Revista Latinoamericana de Seguridad, 12(2), 45-67.
- Fung, A (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66, 66-75.
- Garay, L. J., et al. (2008). *La captura y reconfiguración cooptada del Estado de Colombia*. Fundación Método.
- García Villegas, M. (2017). *El orden de la libertad*. Fondo de Cultura Económica.
- Garland, D. (2001). *The culture of control*. University of Chicago Press.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía*. Taurus.
- Gutiérrez Sanín, F. (2014). *Clientelismo y violencia en Colombia*.
- Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying public policy*. Oxford University Press.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). *Unraveling the central state*. American Political Science Review, 97(2), 233-243.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of corruption*. Cambridge University Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing asgovernance*
- Ministerio del Interior. (2019). *Política marco de convivencia y seguridad ciudadana*.
- Moore, M. (1995). *Creating public value*. Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1996). Crossing the great divide. *World Development*, 24(6), 1073-1087.
- O'Toole, L. (1997). Implementing public innovations. *Journal of public Administration Research*, 7(1), 45-76.
- Peters, B. G. (2015). *Advanced introduction to public policy*. Edward elgar.
- Pierre, J., & Peters, B. G (2000). *Governance, politics and the state*. Macmillian.
- Policía Nacional de Colombia. (2024). *Informe de seguridad ciudadana*.
- Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). *Informe sobre desarrollo humano: seguridad ciudadana*.
- Ratcliffe, J. (2008). *Intelligence-led policing*. Willian Publishing.
- Rhodes, R. A. W (1996). The new governance. *Politial Studies*, 44 (4), 652-667.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the policy process*. Westview Press.
- Sherman, L. (2013). The rise of evidence-based policig. *Crime and Justicie*, 42(1), 377-451.
- Skogan, W. (2006). *Police and community in Chicago*. Oxford University Press.
- Tyler, T. (2006). *Why people obey the law*. Princeton University Press.

- Elásquez, F. (2009). *Políticas públicas en Colombia*. Universidad Nacional.
- Weber, M. (2020). *Economía y sociedad* (obra original publicada en 1922). Fondo de Cultura Económica.
- Wright, D. (1998). *Understanding intergovernmental relation*. Brooks/Cole.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2018). *Seguridad ciudadana en América Latina*.
- ONU-Hábitat. (2012). *Estado de las ciudades del mundo*.
- CEPAL (2019). *Panorama social de América Latina*.
- Transparencia Internacional. (2022). *Indice de percepción de corrupción*.
- OECD. (2020). *Governance for inclusive growth*.
- Muggah, R. (2017). *The future of security in Latin America*.
- Latinobarómetro. (2023). *Informe de percepción ciudadana*.
- Fiscalía General de la Nación. (2024). *Informe criminalidad de Colombia*.
- Defensoría del Pueblo, (2023). *Alertas tempranas*.
- Observatorio del Delito. (2024). Informe estadístico nacional.**

