



**Escuela Superior de  
Administración Pública**

**TESIS DE MAESTRÍA**

**ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y  
CONVIVENCIA CIUDADANA APLICADAS EN EL DISTRITO TURÍSTICO  
Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS DURANTE EL PERIODO  
2008 – 2019**

**Autores:**

Consuelo Irene Nova Corena  
Edgardo Rafael Solana García

Cartagena de Indias D. T y C.,  
2022



**Escuela Superior de  
Administración Pública**

**TESIS DE MAESTRÍA**

**ANÁLISIS DE LA EFICACIA DE LAS ESTRATEGIAS DE SEGURIDAD Y  
CONVIVENCIA CIUDADANA APLICADAS EN EL DISTRITO TURÍSTICO  
Y CULTURAL DE CARTAGENA DE INDIAS DURANTE EL PERIODO  
2008 – 2019**

**Autores:**

Consuelo Irene Nova Corena

Edgardo Rafael Solana García

**Director:**

Rafael Hernando Suarez Suarez

Magister en Administración de Empresas

Escuela Superior de Administración Pública – Sede Cartagena

Maestría en Administración Pública

Cartagena de Indias D. T y C.,

2022

## Tabla de Contenido

Introducción.....	12
Capítulo 1. Generalidades.....	15
1.1 Planteamiento del problema.....	15
1.2 Formulación de Problema .....	16
1.3 Justificación.....	16
1.4 Objetivos .....	18
1.4.1 Objetivo general .....	18
1.4.2 Objetivos específicos .....	18
1.5 Estado del arte .....	19
1.5.1 Estudios sobre la violencia y el crimen .....	20
1.5.2 De las tecnologías para la seguridad y convivencia ciudadana ..	25
1.5.3 De la eficacia desde la perspectiva de la empresa productiva....	28
1.6 Marco de Referencias .....	29
1.7 Marco Conceptual .....	30
1.7.1 Políticas Públicas .....	30
1.7.2 Plan de desarrollo Territorial - PDT.....	30
1.7.1 Seguridad y Convivencia Ciudadana .....	31
1.8 Marco Contextual .....	34
1.8.1 De la Seguridad ciudadana y la gestión pública.....	34
1.8.2 De los planes de desarrollo 2008 – 2019.....	44
1.8.3 Plan de desarrollo “Por una sola Cartagena 2008 – 2011” .....	47
1.8.4 Plan de Desarrollo “En Cartagena hay campo para todos y todas”	
2012 – 2015.....	52
1.8.5 Plan Desarrollo “Primero la gente” 2016 – 2019 .....	53
1.8.6 Distriseguridad – Sinopsis.....	61

1.8.7	Diagnostico .....	68
1.8.8	Panorama social del medio en el Distrito .....	69
1.9	Metodología .....	76
1.9.1	Tipo de investigación .....	77
1.9.2	Enfoque.....	79
1.9.3	Paradigma de investigación .....	80
1.9.4	Estrategia de recolección de datos .....	81
1.9.5	Procedimiento para la obtención de los resultados.....	82
1.9.6	Sistematización de variables.....	88
1.9.7	Estrategias de Evaluación.....	90
1.9.8	Estrategia metodológica.....	91
1.9.9	Fases de investigación.....	92
Capítulo 2. Presentación y análisis de resultados .....		94
2.1.	Seguridad y convivencia ciudadana Cartagena 2008 – 2019 .....	94
2.1.1.	Homicidios.....	96
2.1.2.	Hurtos .....	98
2.1.3.	Violencia interpersonal.....	101
2.2.	Inversión en seguridad y convivencia en Cartagena 2008 – 2019 .....	106
2.3.	Estrategias establecidas en las políticas de seguridad y convivencia....	111
2.3.1.	Gobierno Distrital 2008 – 2011.....	111
2.3.2.	Gobierno Distrital 2012 – 2015.....	112
2.3.3.	Gobierno Distrital 2016 – 2019.....	113
Conclusiones.....		117
Recomendaciones.....		121
Bibliografía .....		125

Anexos .....	133
Anexo 1: Programas de gobierno.....	133
Anexo 2: MIPG.....	134
Anexo 3: Grafico. Áreas de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana .....	138
Anexo 4: Gráfica 9 Tasa de homicidios de Cartagena 2008 – 2019 .....	138
Anexo 5: Informe de Auditoría Modalidad Regular.....	139
Anexo 6: Estados contables de Distriseguridad.....	140
Anexo 7. Políticas públicas 2008 – 2019 Distrito de Cartagena.....	141

## Índice de tablas

Tabla 1 <i>Línea Base en seguridad para el Plan de Desarrollo 2008 – 2011</i> .....	49
Tabla 2 <i>Resultados del Plan de Desarrollo “Por una Sola Cartagena”</i> .....	52
Tabla 3 <i>Línea base Plan de Desarrollo 2012-2015</i> .....	53
Tabla 4 <i>Resultados del Plan de Desarrollo 2012-2015</i> .....	53
Tabla 5 <i>Línea base y metas Plan de Desarrollo “Primero la Gente”</i> .....	54
Tabla 6 <i>Frentes de seguridad por años y localidad</i> .....	55
Tabla 7 <i>Número de homicidios por meses en Cartagena 2008 – 2019</i> .....	56
Tabla 8 <i>Homicidios por modalidad Cartagena 2008 – 2019</i> .....	57
Tabla 9 <i>Resultados del Plan de Desarrollo “Primero la gente 2016 – 2019”</i> .....	59
Tabla 10 <i>Presupuesto Distriseguridad 2019 –Funcionamiento- Inversión</i> .....	62
Tabla 11 <i>Rubros Distriseguridad</i> .....	63
Tabla 12 <i>Rubros Distriseguridad</i> .....	63
Tabla 13 <i>Incorporación presupuestal 2019</i> .....	63
Tabla 14 <i>Gasto de Distriseguridad 2008-2019 en millones de pesos</i> .....	66
Tabla 15 <i>Gastos de Distriseguridad 2008 – 2019 en millones de pesos</i> .....	67
Tabla 16 <i>Cámaras de vigilancia instaladas en Cartagena por barrios 2008 - 2019</i> .....	73
Tabla 17 <i>Cifras de personal Policía MECAR – Cartagena 2019</i> .....	74
Tabla 18 <i>Homicidios por modalidad Cartagena 2008 – 2019</i> .....	75
Tabla 19 <i>Numero de hurtos por tipo 2008 - 2019</i> .....	75
Tabla 20 <i>Homicidios por meses en Cartagena 2008 - 2019</i> .....	97
Tabla 21 <i>Bases de cálculo de la tasa de hurtos de Cartagena 2008 - 2019</i> .....	99
Tabla 22 <i>Hurtos por modalidad en Cartagena 2008 - 2019</i> .....	100
Tabla 23 <i>Bases de cálculo de la tasa de la violencia interpersonal 2008 - 2019</i>	101
Tabla 24 <i>Violencia interpersonal por meses 2008 – 2019</i> .....	102
Tabla 25 <i>Consolidado evaluativo por indicador de los planes de Desarrollo</i> .....	105
Tabla 26 <i>Inversión en justicia y seguridad Cartagena 2008 – 2019 en millones</i> .	107
Tabla 27 <i>Eje estratégico reducción de los homicidios en los barrios</i> .....	111
Tabla 28 <i>Eje Estratégico 1. Seguridad Integral</i> .....	113

## Índice de figuras

Figura 1 <i>El Programa de Gobierno en el Ciclo de la Gestión Pública Territorial ...</i>	45
Figura 2 <i>Número de homicidios y hurtos en Cartagena 2008 – 2019 .....</i>	57
Figura 3 <i>Gastos de inversión por sectores distrito de Cartagena 2008 – 2019.....</i>	65
Figura 4 <i>Presupuesto de gasto y Var% gasto Distriseguridad .....</i>	66
Figura 5 <i>Principales comportamientos contrarios a la convivencia en 2019 .....</i>	95
Figura 6 <i>Tasa de Violencia Interpersonal 2008 – 2019.....</i>	103
Figura 7 <i>Hurtos por modalidad.....</i>	112
Figura 8 <i>Gasto de Distriseguridad y Var %. Cartagena 2009 – 2019.....</i>	115

## Resumen

Esta tesis se sumerge en un análisis exhaustivo de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana implementadas en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias durante el período comprendido entre 2008 y 2019. Cartagena, una joya histórica de Colombia y un importante destino turístico, se enfrenta a desafíos significativos en términos de seguridad pública, y esta investigación busca arrojar luz sobre la eficacia de las estrategias diseñadas para abordar estos desafíos.

A lo largo de esta tesis, se examinan datos objetivos de delincuencia, percepciones de seguridad y tendencias de inversión en seguridad. Se revela una variabilidad en la eficacia de las estrategias de seguridad a lo largo del tiempo, con años de éxitos notables y otros de resultados menos efectivos. Se pone énfasis en la importancia de la evaluación continua de estas estrategias y la adaptación a las cambiantes dinámicas de la delincuencia.

Asimismo, se analiza detenidamente la relación entre la inversión en seguridad y los resultados en términos de reducción de la delincuencia. A pesar del aumento en la inversión, se destaca la necesidad de una asignación eficiente de recursos para garantizar un uso óptimo de los fondos públicos.

La percepción de seguridad de la población es otro aspecto crítico considerado en esta tesis. Más allá de los datos objetivos de delincuencia, se explora cómo la percepción de inseguridad puede afectar el turismo, la economía local y la calidad de vida de los residentes. Por consiguiente, se expone como objetivo general de investigación, analizar la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana implementadas en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias durante el periodo comprendido entre 2008 y 2019, y su incidencia en la reducción de delitos y la calidad de vida de los residentes locales y visitantes.

Además de abordar la delincuencia en sí misma, se reconoce la importancia de considerar los factores subyacentes que contribuyen a la inseguridad, como las desigualdades socioeconómicas y la falta de oportunidades. Se hace hincapié en la necesidad de un enfoque multisectorial y colaborativo que involucre a múltiples partes interesadas, desde las autoridades locales hasta la sociedad civil y el sector privado.

En última instancia, esta tesis proporciona recomendaciones valiosas para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, así como lecciones aprendidas de las estrategias pasadas. Además, su relevancia trasciende las fronteras de la ciudad al servir como un estudio de caso que puede informar políticas de seguridad en otras ciudades que enfrentan desafíos similares.

**Palabras Claves:** Estrategias de Seguridad, Convivencia Ciudadana, políticas públicas, Plan de Desarrollo Territorial.

## Abstract

This thesis dives into an exhaustive analysis of the security and citizen coexistence strategies implemented in the Tourist and Cultural District of Cartagena de Indias during the period between 2008 and 2019. Cartagena, a historical jewel of Colombia and an important tourist destination, is faces significant challenges in terms of public safety, and this research seeks to shed light on the effectiveness of strategies designed to address these challenges.

Throughout this thesis, objective crime data, security perceptions, and security investment trends are examined. Variability is revealed in the effectiveness of security strategies over time, with years of notable success and others of less effective results. Emphasis is placed on the importance of continuous evaluation of these strategies and adaptation to changing crime dynamics.

Likewise, the relationship between investment in security and results in terms of crime reduction is carefully analyzed. Despite the increase in investment, the need for efficient allocation of resources is highlighted to ensure optimal use of public funds.

The population's perception of security is another critical aspect considered in this thesis. Beyond objective crime data, it explores how the perception of insecurity can affect tourism, the local economy and the quality of life of residents. Therefore, the general research objective is to analyze the effectiveness of the security and citizen coexistence strategies implemented by the Tourist and Cultural District of Cartagena de Indias during the period between 2008 and 2019 and their impact on the reduction of crimes and quality of life of local residents and visitors.

In addition to addressing crime itself, there is recognition of the importance of considering the underlying factors that contribute to insecurity, such as socioeconomic inequalities and lack of opportunity. Emphasis is placed on the need

for a multi-sectoral and collaborative approach involving multiple stakeholders, from local authorities to civil society and the private sector.

Ultimately, this thesis provides valuable recommendations to improve security and citizen coexistence in Cartagena de Indias, as well as lessons learned from past strategies. Furthermore, its relevance transcends the city's borders by serving as a case study that can inform security policies in other cities facing similar challenges.

**Keywords:** Security Strategies, Citizen Coexistence, public policies, Territorial Development Plan.

## Introducción

En el mundo empresarial en el que los recursos económicos son invertidos para generar ganancias a sus inversionistas, el término eficacia se refiere a la capacidad de conseguir lo que se propone en el tiempo indicado, desde la perspectiva técnica del análisis microeconómico está relacionado con puntos óptimos, es decir, con niveles de combinaciones de recursos con los cuales se llega a la meta propuesta por la empresa productiva.

Si a una cantidad de factor fijo se le agrega cantidades adicionales de otro factor para alcanzar mayores niveles de productividad, con el tiempo se irán generando incrementos cada vez menores en la producción, se producirán entonces, rendimientos marginales decrecientes. Por lo tanto, en la tarea de alcanzar rendimientos óptimos de la producción, es necesario conocer el grado de combinaciones de factores que lleva a la tasa marginal de crecimiento a su valor cero, para no seguir agregando factores que ya no hagan productiva la empresa o industria en el tiempo propuesto.

Según ese enfoque, los niveles eficaces de la producción se logran cuando se optimizan los recursos, cuando son usados todos los medios disponibles, sean ellos, técnicos, productivos o de recurso humano, capaces de generar producción, de tal manera que se logre el máximo beneficio en el tiempo propuesto. La eficacia bajo la perspectiva de la empresa productiva siempre está asociada a la generación de mayor rendimiento de los factores productivos en el tiempo propuesto, pero con un único fin, la maximización de los beneficios del empresario. Luego entonces, el comportamiento más eficaz de una industria es aquel que le genera mayor beneficio al empresario con el óptimo uso de recursos en el tiempo propuesto.

Para el caso del manejo de los recursos públicos, ha sido empleado este enfoque teórico y metodológico de las entrañas de la empresa privada, emulando sus principios y desarrollos a la problemática pública, manejadas las proporciones, y las

diferencias que ello implica, en ese sentido, bajo el enfoque empresarial de la eficacia se busca alcanzar la meta en el tiempo propuesto con el uso de los recursos públicos. Es de anotar que los mejores y óptimos principios empresariales han sido arrancados del seno de la empresa privada para aplicarlos en el Estado como empresa pública.

En el ámbito de los fondos asignados para garantizar la seguridad y la armonía en la sociedad, la cuestión se relaciona con lo que la Constitución Política de Colombia prevé. Esta carta magna establece derechos fundamentales para la ciudadanía, los cuales son considerados objetivos esenciales del Estado.

Estos derechos son vulnerados por las acciones violentas y delictivas que a menudo se producen en la sociedad, como los homicidios, que ponen en peligro la vida; los robos, que afectan la propiedad, así como otras conductas como la violencia entre individuos, la violencia dentro de las familias y los delitos sexuales, que amenazan la integridad física y la reputación de las personas (Gómez & González, 2020).

Es responsabilidad del Estado y las autoridades locales asegurar la seguridad de los ciudadanos, lo que implica proteger la vida, la propiedad, la integridad y la reputación de las personas. Esta responsabilidad se refleja en la formulación de políticas públicas relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana, en la asignación de recursos presupuestarios para este propósito y en la gestión administrativa de los gobiernos locales y nacionales, tal como lo exige la Constitución en el marco de un Estado Social de Derecho como Colombia, según lo señalado por la Veeduría Distrital en 2017 (Veeduría Distrital, 2017).

En este contexto, la evaluación de las políticas públicas de inversión se realiza en función de cómo se desempeñan los indicadores que determinan su nivel de eficacia y eficiencia. En el caso de las políticas públicas relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana, su evaluación puede llevarse a cabo teniendo en cuenta su impacto en los índices delictivos y su influencia en la armonía y seguridad de la

comunidad, ya que estos son los objetivos buscados por la gestión política y administrativa efectiva de los gobiernos modernos centrados en obtener resultados (OCDE, 2016).

El presente estudio de investigación se enfoca en analizar la efectividad de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana implementadas en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias durante el período de 2008 a 2019. Estas estrategias fueron ejecutadas con el respaldo de tecnología y recursos logísticos proporcionados por Distriseguridad. En un primer enfoque, se lleva a cabo un análisis de la eficacia que se aplica para evaluar las estrategias de las políticas públicas relacionadas con la convivencia y la seguridad. Este análisis considera elementos que deberían impactar positivamente en el bienestar de los beneficiarios de dichas políticas públicas.

## Capítulo 1. Generalidades

### 1.1 Planteamiento del problema

En el contexto de las ciudades turísticas y culturales, la seguridad y la convivencia ciudadana juegan un papel fundamental en la preservación de la identidad histórica, el fomento del turismo y el bienestar de la comunidad local. Cartagena de Indias, reconocida como un Distrito Turístico y Cultural en Colombia, ha experimentado un período de crecimiento significativo en la industria del turismo entre 2008 y 2019. Sin embargo, este crecimiento ha estado acompañado por desafíos en materia de seguridad y convivencia ciudadana que plantean interrogantes acerca de la eficacia de las estrategias implementadas en dicho período.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana, persisten problemas como el aumento de delitos menores, la percepción de inseguridad entre los residentes y visitantes, así como los posibles impactos negativos en la calidad de vida de la población local. Por lo tanto, es esencial llevar a cabo un análisis exhaustivo de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana aplicadas en Cartagena de Indias durante el período 2008-2019, con el fin de evaluar su eficacia y proponer recomendaciones para abordar los desafíos existentes.

El análisis de la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en un distrito turístico y cultural como Cartagena de Indias no solo contribuirá al entendimiento de los desafíos específicos que enfrenta esta ciudad, sino que también proporcionará lecciones y recomendaciones que podrían ser relevantes para otras ciudades con características similares. Este estudio busca arrojar luz sobre las interacciones complejas entre el turismo, la cultura, la seguridad y la convivencia, con el propósito de fortalecer la capacidad de las autoridades y la sociedad civil para abordar estos problemas de manera efectiva y sostenible.

Dentro de este contexto, surgen preguntas cruciales:

## **1.2 Formulación de Problema**

¿Cuáles fueron las estrategias específicas implementadas por las autoridades y la sociedad civil en Cartagena de Indias entre 2008 y 2019 para mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana?

¿En qué medida las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana implementadas en el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias entre 2008 y 2019 han logrado reducir la incidencia de delitos y mejorar la percepción de seguridad tanto para los residentes locales como para los visitantes?

## **1.3 Justificación**

La ciudad de Cartagena de Indias, reconocida como un destacado distrito turístico y cultural, ha experimentado un aumento significativo en el flujo de turistas y la promoción de su riqueza histórica y cultural durante el período comprendido entre 2008 y 2019. Sin embargo, este crecimiento no ha estado exento de desafíos relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana. La implementación de estrategias efectivas en estos ámbitos se ha convertido en un imperativo para garantizar tanto el bienestar de los residentes locales como la experiencia satisfactoria de los visitantes.

Esta investigación busca analizar de manera integral la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana aplicadas en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias durante el período mencionado. La importancia de esta tesis radica en varios factores clave:

- **Impacto en la Calidad de Vida:** La seguridad y la convivencia son pilares fundamentales para el bienestar de la población local. Evaluar la efectividad de las estrategias implementadas permitirá comprender cómo estas medidas

han contribuido a crear un entorno seguro y favorable para la vida cotidiana de los ciudadanos.

- **Preservación del Patrimonio Cultural y Turístico:** La sostenibilidad del turismo y la preservación del patrimonio cultural dependen en gran medida de la seguridad y la percepción positiva que tanto residentes como visitantes tienen de la ciudad. Un análisis detallado de las estrategias de seguridad y convivencia permitirá identificar cómo estas influyen la protección y promoción del rico legado cultural de Cartagena.
- **Lecciones para otras Ciudades:** Dado que muchas otras ciudades turísticas y culturales enfrentan desafíos similares, los resultados de este estudio podrían proporcionar información valiosa y recomendaciones prácticas para abordar problemas de seguridad y convivencia en contextos similares.
- **Contribución a la Política Pública:** Los hallazgos de esta investigación podrían ser útiles para formuladores de políticas y autoridades locales, brindándoles información basada en evidencia sobre las estrategias que han funcionado y aquellas que pueden necesitar ajustes.
- **Interacción entre Turismo y Seguridad:** El análisis profundo de cómo las políticas turísticas y las estrategias de seguridad interactúan y se afectan mutuamente en una ciudad como Cartagena de Indias proporcionará una comprensión más holística de cómo estas dinámicas pueden ser gestionadas en otras áreas similares.

A partir de lo planteado, el análisis de la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en el contexto de un Distrito Turístico y Cultural como Cartagena de Indias es crucial para abordar los retos que enfrentan estas ciudades y para promover una convivencia pacífica y un desarrollo turístico sostenible. Los resultados de esta investigación tienen el potencial de influir positivamente en la toma de decisiones locales y regionales, así como en la academia y la sociedad en general.

## **1.4 Objetivos**

### **1.4.1 Objetivo general**

Analizar la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana implementadas por el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias durante el periodo comprendido entre 2008 y 2019 y su incidencia en la reducción de delitos y la calidad de vida de los residentes locales y visitantes.

### **1.4.2 Objetivos específicos**

- Caracterizar las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana implementadas en el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias durante el periodo 2008-2019, identificando las políticas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades locales y la sociedad civil en este ámbito.
- Analizar la inversión financiera realizada en la implementación de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias durante el periodo 2008-2019, identificando los recursos asignados a nivel gubernamental y de la sociedad civil, así como su distribución entre distintas áreas y programas específicos.
- Evaluar el impacto y la eficiencia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana implementadas en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias durante el periodo 2008 – 2019, mediante un análisis cuantitativo de la reducción de la incidencia delictiva y una evaluación de la relación costo-beneficio, para determinar su efectividad en la disminución de delitos, la mejora de la imagen turística y la percepción de seguridad entre los habitantes y visitantes.

## 1.5 Estado del arte

Los trabajos de investigación consultados se relacionan con este, al tratar un contexto similar en cuanto a la búsqueda de la eficacia en seguridad. Si bien es cierto que, cada una de estas investigaciones muestra una problemática distinta, no es menos cierto que, en ellos se persigue un fin común, el mejoramiento de la seguridad, para beneficio del actor final.

La autora Grisela Alejandra García Ortiz (2000) presenta su investigación titulada "Articulación de actores públicos y privados para mejorar la eficiencia de la seguridad ciudadana en el municipio de Hurlingham" como parte de su proyecto de obtención del título de Maestría en Dirección y Gestión Pública Local en la Unión Iberoamericana de Municipalistas, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional de la Universidad Carlos III de Madrid. Su trabajo se centra en el estudio principal de "la problemática de la seguridad ciudadana, su relación con la gestión pública y el desarrollo local". En este contexto, se analizan las iniciativas de coordinación entre los actores tanto públicos como privados con el fin de implementar estrategias para abordar esta problemática.

Este enfoque guarda similitud con el presente estudio, donde se observa que los actores, en el caso del Distrito de Cartagena y Distriseguridad, no han llevado a cabo gestiones de coordinación para la ejecución de sus estrategias, ambas dirigidas hacia el objetivo de mejorar la seguridad y la convivencia ciudadana. Además, al examinar las tesis de Maestría de Teresa Freixes Sanjuán (2014) sobre "La seguridad urbana entre la seguridad ciudadana, el civismo y la convivencia en espacios públicos" y el trabajo de Villafuerte (2019) sobre el "Mejoramiento de la seguridad comunitaria a través de la descentralización del acceso a los servicios ciudadanos", se identifica un objetivo común con el presente estudio, que es la seguridad. En un caso, se enfoca en la seguridad ciudadana en espacios públicos, y en el otro, se trata de la seguridad comunitaria mediante la descentralización en el acceso a los servicios ciudadanos.

Cuando observamos la tesis de Maestría de la autora Monge González (2019) titulada "Gestión de la seguridad ciudadana y prevención de la violencia desde los Gobiernos Locales en Costa Rica: la experiencia de la Municipalidad de Cartago (2010-2014)", podemos notar que se centra en la seguridad ciudadana, un enfoque que guarda una gran similitud con el presente estudio, que busca evaluar la eficacia de las estrategias de las políticas públicas establecidas en los Planes de Desarrollo.

Por último, se analizan las tesis de maestría tituladas "Impacto de la gestión de Distriseguridad en Cartagena de Indias D. T y C." y "La cultura ciudadana como eje transversal de la convivencia y la seguridad ciudadana". En la primera, se encuentran los mismos actores y objetivos que el presente estudio, y en la segunda, se encuentra una buena aproximación en relación con la seguridad.

### ***1.5.1 Estudios sobre la violencia y el crimen***

Un estudio relevante se encuentra en la obra de Gary S. Becker (1968) que se presenta en su libro "El crimen y el castigo". Este trabajo representa una de las primeras investigaciones analíticas sobre el crimen y la delincuencia desde una perspectiva económica. Becker aborda este tema utilizando el principio esencial de la racionalidad económica. Según su enfoque, el delincuente se comporta como un agente económico racional, lo que significa que lleva a cabo un análisis de costo-beneficio. En este análisis, el costo está relacionado con la probabilidad de ser arrestado, mientras que los beneficios se refieren a las ganancias económicas o monetarias que se obtienen a través de la actividad delictiva (Becker, 1974).

Un estudio relevante en el ámbito de la violencia, que ha sido objeto de extenso debate debido a su enfoque, es la teoría de las causas objetivas. Esta teoría argumenta principalmente que la violencia se origina a partir de problemas estructurales, como la pobreza, la carencia de educación, la desigualdad en la distribución de la riqueza, la ausencia de oportunidades económicas, sociales y

políticas, y todos aquellos factores que el sistema debería asegurar para mejorar la calidad de vida de los individuos (Bonilla, 2009).

En esta perspectiva, se argumenta que cuanto más significativas sean las causas objetivas, mayor será la manifestación del fenómeno de la violencia. Se sugiere que el Estado debe implementar políticas destinadas a disminuir o mejorar estas causas objetivas. Bajo esta visión, la pobreza, la desigualdad y otros factores objetivos son los motivos detrás de los homicidios, el robo y, en general, las diversas manifestaciones de la violencia (Carranza, Dueñas, & González, 2010).

#### ***1.5.1.1 Principales fundamentos teóricos sobre la violencia y el crimen***

En esta sección se mencionan las teorías fundamentales que respaldan el análisis en el extenso campo de estudio sobre la violencia y la criminalidad. Estas teorías son instrumentales para identificar las raíces de este fenómeno y contribuyen a una comprensión más completa del mismo. Entre los autores destacados en este contexto se encuentran Gary Becker, Marcus Felsun, Ronald Clarke, Eduardo Posada, James Q. Wilson y George L. Kelling.

Becker propone un modelo en el cual se comienza con una función que calcula el costo neto o el daño sufrido por la sociedad. Esta función se basa en la diferencia entre el perjuicio social causado por el crimen y el valor social de las ganancias obtenidas por los delincuentes mediante sus acciones. En su enfoque, establece que el gasto en fuerzas policiales y en el sistema judicial aumenta a medida que se incrementa su nivel de actividad.

Además, sostiene que, manteniendo otras variables constantes, un aumento en la probabilidad de ser condenado conlleva a una disminución en el número de delitos cometidos por un individuo. Becker también realiza una conversión de los costos de las sanciones impuestas por los delitos a su equivalente en términos monetarios, para que puedan ser comparados de manera más efectiva.

Finalmente, señala que para alcanzar un óptimo social, es necesario llegar a un punto en el cual, al aumentar la probabilidad de ser condenado, la reducción en el número de crímenes sea mucho mayor que el aumento en las penas impuestas a los condenados (Becker G. , 1968).

En 1982, George L. Kelling y James Q. Wilson publicaron un documento titulado "Broken Windows - The Police and Neighborhood Safety" (Ventanas Rotas: La Policía y la Seguridad del Vecindario). En este documento, establecieron los fundamentos de la teoría de las "Ventanas Rotas", una teoría que se originó en el campo de la sociología y ha influido en investigaciones en otras disciplinas como la economía. Según estos autores, las áreas que muestran signos de abandono, negligencia, suciedad, deterioro, y la presencia de problemas como prostitución, borrachos y mendigos, es decir, un alto grado de desorden, tienden a ser propensas a la comisión de actos violentos como robos, extorsiones y homicidios, entre otros.

Además, Kelling y Wilson destacan que tanto los psicólogos sociales como los agentes de policía coinciden en la idea de que, si una ventana en un vecindario está rota y no se repara, es probable que las demás ventanas también se rompan pronto, ya que esto da la impresión de que a nadie le importa mantener el lugar en buen estado (indicando un descuido evidente), y esto es aplicable tanto a vecindarios de alto nivel socioeconómico como a áreas más marginadas. En consecuencia, argumentan que las autoridades pertinentes deben mantener un control sobre estas actividades ilícitas, ya que no hacerlo podría incentivar la perpetuación de tales actos (Wilson & Kelling, 1982).

Marcus Felson y Ronald V. Clarke (1998), en cambio, presentaron una teoría que profundiza en la forma en que se puede evitar que un delincuente enfrente sanciones o incluso llegue a considerar el análisis de costos propuesto por la teoría de la disuasión. Su enfoque se ubica en la etapa más inicial, enfocándose en prevenir en lugar de corregir. Esta teoría se conoce como la Teoría Práctica para la

Prevención del Delito, que fue desarrollada en 1976. Su premisa fundamental es que la comisión de un delito requiere de un agresor motivado, un objeto disponible y la falta de vigilancia.

Esta influyente teoría parte del supuesto de que los delincuentes son individuos racionales, no definidos por características biológicas, psicológicas o especiales, ni por haberse desarrollado en un entorno injusto. Más bien, se considera que son agentes que toman decisiones racionales con el objetivo de maximizar su propia utilidad. En este contexto, Becker ofrece una perspectiva sobre cómo el Estado debe intervenir para mejorar los índices de violencia. Se parte de la premisa de que los delincuentes, con el fin de maximizar su utilidad, realizan un análisis de costos y beneficios de sus actividades ilícitas. Los ingresos provienen de la actividad delictiva, mientras que el costo está relacionado con la probabilidad de ser capturado, la cual, a su vez, está influenciada por la presencia del Estado como fuerza de seguridad pública (Becker, 2001).

Otra perspectiva relevante, que complementa las anteriores mencionadas, es la de Posada (2002). Este autor sostiene que la violencia, como fenómeno, tiene sus raíces en la desigualdad económica y social, la pobreza, la falta de oportunidades económicas, sociales y políticas que deberían ser garantizadas por el sistema, así como en la educación y la calidad de vida de las personas. En otras palabras, la violencia se origina en factores estructurales. Se argumenta, por lo tanto, que a medida que aumentan las causas objetivas, también aumenta el conflicto social y la violencia en Colombia. Para mitigar este fenómeno, se plantea que el Estado debe implementar políticas orientadas a reducir o mejorar estas causas objetivas.

Además de lo mencionado anteriormente, el contexto actual ha dado lugar a diversas perspectivas para el análisis y estudio de la violencia. Esto ha llevado al surgimiento de corrientes de pensamiento adicionales que son igualmente relevantes. Por lo tanto, en esta sección, se presentan otros enfoques teóricos que contribuyen a una comprensión más completa del fenómeno de la violencia y la

delincuencia desde perspectivas distintas. Estas perspectivas también desempeñan un papel crucial en la interpretación objetiva de los resultados previstos en el desarrollo de esta investigación.

El propósito de esta investigación es verificar que, en última instancia, cuando un delincuente encuentra una oportunidad para cometer un delito, ya sea teniendo acceso a un arma u objeto para llevar a cabo la acción criminal, o cuando hay una falta de vigilancia por parte de las autoridades, o en ambos casos, se siente más inclinado a cometer el acto delictivo. Por esta razón, es fundamental proponer medidas que prevengan este tipo de conductas de manera anticipada, como lo sugieren (Felson & Clarke, 1998).

Lo que finalmente se concluye es que, aunque factores sociales y personales son de gran importancia al determinar las causas de la conducta delictiva, el estudio de las condiciones en las que un delincuente opera proporciona una comprensión más completa de por qué se producen estos actos. Al reconocer la oportunidad como un factor determinante en el delito, se abre una nueva perspectiva en las políticas de prevención que se centran en reducir estas oportunidades. Estas políticas complementan los esfuerzos existentes para reducir las propensiones individuales a cometer delitos y para explicar la ocurrencia de delitos contra la propiedad privada y el patrimonio, como es el caso de los robos y las extorsiones.

Al comprender las condiciones en las que la mayoría de las conductas delictivas tienen lugar, teniendo en cuenta las contribuciones de esta teoría, se puede establecer un punto de partida que identifica el contexto en el que estas conductas pueden ocurrir potencialmente. Por lo tanto, se pueden identificar los factores que podrían aumentar o disminuir la cantidad de delitos en una zona específica. Esto destaca la importancia de enfocar los esfuerzos en la implementación de medidas preventivas destinadas a reducir la incidencia de la actividad delictiva, en lugar de centrarse en estrategias de corrección y castigo para estas conductas. En resumen,

se ha hecho hincapié en la necesidad de abordar la estructura de la criminalidad desde una perspectiva preventiva.

### ***1.5.2 De las tecnologías para la seguridad y convivencia ciudadana***

A lo largo de gran parte del siglo XX, el término "convivencia" se utilizó en el ámbito de las relaciones internacionales y la ciencia política para referirse a las relaciones pacíficas, aunque limitadas, entre los Estados. A finales de la década de 1980, la política de "convivencia pacífica" incorporaba principios como la no agresión, el respeto a la soberanía, la independencia nacional y la no injerencia en los asuntos internos (...). En el año 2002, Oxfam de Gran Bretaña definió la convivencia como el reconocimiento mutuo de la condición y los derechos del otro como ser humano, el desarrollo de una perspectiva justa e inclusiva para el futuro de cada comunidad y la promoción del desarrollo económico (Berns & Fitzduff, 2007).

Durante los dos mandatos presidenciales de Juan Manuel Santos, se abordó el concepto de seguridad ciudadana en el marco del Plan Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PNSCC: 2011). En este contexto, se definió la seguridad ciudadana como la protección integral de los ciudadanos frente a delitos y transgresiones que afectan su dignidad, seguridad personal y propiedad, así como el miedo a la inseguridad. La convivencia, por otro lado, se entendió como la promoción de la adhesión de los ciudadanos a una cultura cívica basada en el respeto a la ley, a los demás y al cumplimiento de normas fundamentales de conducta y convivencia social (PNSCC: 2011).

Además, el progreso en las tecnologías, particularmente en las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), ha proporcionado a las actividades humanas en todas sus facetas nuevas herramientas y desafíos. Esto ha impactado especialmente en la forma en que se perciben y abordan cuestiones, así como en los roles desempeñados en las actividades económicas, sociales, políticas y administrativas. En lo que respecta a la gestión pública, las TIC han tenido un papel

fundamental en la planificación para el desarrollo, al punto de que actualmente se consideran un elemento clave en la relación entre la buena gobernanza y el progreso de las naciones. Esto se vuelve sostenible cuando los gobiernos logran integrar a las diversas partes interesadas, como redes y actores tanto internos como externos, incluyendo de manera natural a la sociedad civil (Nasser & Concha, 2014).

En el contexto actual de las políticas y la administración pública, incluyendo aquellas relacionadas con la seguridad y la convivencia ciudadana, se han adoptado aplicaciones de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC). Esto abarca áreas como la ciencia de datos, el análisis de Big Data y la georreferenciación espacial, entre otros recursos. Este enfoque ha introducido en la gobernanza urbana el concepto de ciudades inteligentes.

Según De la Serna (2016), el empleo de dispositivos de videovigilancia indiscutiblemente aporta un valioso recurso para la prevención, la contrarresta de los delitos y el mantenimiento del orden. En todo el mundo, esta tecnología ha experimentado un notorio crecimiento debido a su eficacia en proporcionar seguridad a los ciudadanos, especialmente cuando se integran en redes con las fuerzas policiales. Esto permite llevar a cabo acciones preventivas y reacciones inmediatas contra el delito. No obstante, el enfoque del autor se centra más en los posibles compromisos que el uso de esta tecnología por parte de las fuerzas policiales podría tener con respecto a los derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos.

Para Rodríguez, Palomino y Mondaca (2017), estos factores generan nuevas dinámicas beneficiosas para la toma de decisiones en la administración pública. Esto da lugar a lo que se ha denominado "Inteligencia de valor público", un concepto similar a lo que se conoce en el ámbito empresarial como inteligencia de negocios. El acceso a grandes volúmenes de datos y la aplicación de técnicas de análisis de datos permiten identificar y cuantificar problemas que a menudo son invisibles para la gestión pública convencional.

Lo que respecta al funcionamiento de la seguridad ciudadana, R. Guy (2019) realizó un estudio en Tijuana, México, donde se relacionan programas como el PRONAPRED y otros implementados en América Latina bajo la iniciativa del BID. Estos programas se caracterizan por incorporar el desarrollo de nuevas tecnologías para la seguridad ciudadana. Algunos ejemplos de estos programas incluyen Fina Vivo en Brasil, el Plan Cuadrantes en Colombia, Barrio Seguro en República Dominicana, el Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana en Ecuador y las negociaciones con pandillas en El Salvador. Todos estos programas, en su diseño y ejecución, consideran el uso de tecnología y técnicas con el objetivo de crear un registro preventivo y calcular las probabilidades de violencia. Esto se logra mediante el trazado de áreas geográficas, análisis georreferencial, estadísticas, identificación de municipios prioritarios y el análisis de datos acumulados de la población. En otras palabras, se utiliza la ciencia de datos como parte de la implementación de políticas públicas para la prevención del delito y la mejora de la seguridad ciudadana.

Más allá de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), la política de seguridad y convivencia ciudadana en América Latina, con su objetivo de prevenir comportamientos perjudiciales para la convivencia saludable y, por ende, reducir la comisión de delitos, ha empleado otro tipo de tecnologías que están más relacionadas con la actividad de control policial y la participación de la ciudadanía en su apoyo. Específicamente, se mencionan los sistemas de vigilancia por vídeo y los sistemas de alarmas comunitarias. Aunque no se descartan por completo, su eficacia no se traduce en una mejora de las causas subyacentes del delito.

En cuanto a los sistemas de alarmas comunitarias Guerrero y Torres (2019) los consideran altamente aplicables, efectivos y válidos debido a su costo de implementación relativamente bajo para la prevención del delito. Sin embargo, esta eficacia depende en gran medida de la cohesión social entre los residentes que optan por instalarlos en sus hogares.

### ***1.5.3 De la eficacia desde la perspectiva de la empresa productiva***

La idea de la capacidad de conseguir lo que se propone en el tiempo indicado, a juicio de la ciencia económica, se denomina eficacia. Según David Ricardo si a una cantidad de factor fijo se le agrega cantidades adicionales de otro factor para alcanzar mayores niveles de productividad, con el tiempo se irán generando incrementos cada vez menores en la producción, se producirán entonces, rendimientos marginales decrecientes. Por lo tanto, en la tarea de alcanzar rendimientos óptimos de la producción en el tiempo propuesto, es necesario conocer el grado de combinaciones de factores que lleva a la tasa marginal de crecimiento a su valor cero, para no seguir agregando factores que ya no hagan productiva la empresa o industria.

Según ese enfoque los niveles eficaces de la producción se logran cuando se optimizan los recursos, cuando son usados todos los medios disponibles, sean ellos, técnicos, productivos o de recursos humano, capaces de generar producción en el tiempo determinado, de tal manera que se logre el máximo beneficio. La eficacia bajo la perspectiva de la empresa productiva siempre está asociada a la generación de mayor rendimiento de los factores productivos, pero con un único fin, la maximización de los beneficios del empresario. Luego entonces, el comportamiento más eficiente de una industria es aquel que le genera mayor beneficio al empresario en el tiempo propuesto.

En el marco del modelo de competencia perfecta, que se desarrolló a través de la teoría económica clásica, se introducen los conceptos de rendimientos a escala, que pueden clasificarse en tres categorías: rendimientos crecientes a escala, rendimientos decrecientes a escala y rendimientos constantes a escala. La naturaleza de la relación entre la producción y el aumento en la cantidad de factores de producción determina el tipo de rendimientos a escala que se generan. En otras palabras, si un aumento en las unidades adicionales de un factor de producción resulta en un cambio en la producción que es mayor que la cantidad de factores

adicionales utilizados, estamos frente a rendimientos crecientes a escala. Por otro lado, cuando el incremento de los factores de producción conduce a aumentos en la producción que son menores en proporción, nos encontramos ante rendimientos decrecientes a escala. Finalmente, si el incremento adicional en los factores de producción da como resultado un aumento en la producción que es igual en proporción, estamos hablando de rendimientos constantes a escala.

El tipo de rendimientos a escala que se presenten depende de la función de producción de la empresa, es decir de la forma sistemática en que la empresa combina sus factores para generar su producción. Dentro de los sistemas productivos, se habla de funciones productivas ricas en mano de obra y funciones productivas ricas en capital, para referirse a el tipo de recursos que más concentran para generar sus bienes y servicios. En últimas, la teoría de la empresa, de forma básica relaciona la eficacia con la combinación de factores que la hace más productiva y ello necesariamente implica un manejo razonable de los costos, para llegar al mejor beneficio obtenible en el ejercicio económico.

Todo ello no debe ser ajeno al Distrito de Cartagena y a Distriseguridad para el cumplimiento de sus funciones, ya se ha dicho que muchos principios organizadores, de eficacia han sido traídos de la empresa privada hacia la empresa pública que de cierto en Colombia no producen esos principios a causa de los vicios que han hecho metástasis desnaturalizando lo público a merced de la acción politiquera.

## **1.6 Marco de Referencias**

En este aparte se explican, conceptos y términos esenciales, que responde al fondo del trabajo, entre los que destacan:

## **1.7 Marco Conceptual**

### **1.7.1 Políticas Públicas**

Conforme a la definición de Lasswell (1951), estas disciplinas se dedican a analizar y comprender los procedimientos involucrados en la formulación y aplicación de políticas. Lo hacen de manera fundamentada en métodos científicos, adoptando un enfoque interdisciplinario y con la finalidad de contribuir al funcionamiento de gobiernos democráticos.

Según Muller (1998), un proceso de mediación social se produce cuando el propósito de cada política pública es abordar las discrepancias que pueden surgir entre un sector y otros sectores, o incluso entre un sector y la sociedad en su conjunto. Se considera que existe una política pública cuando una autoridad local o nacional trata de modificar, a través de un programa de acción coordinado, el ámbito cultural, social o económico de los actores sociales, generalmente en el contexto de una lógica sectorial.

De acuerdo con Velázquez (2009), la política pública es un proceso que engloba decisiones, acciones, omisiones, acuerdos e instrumentos que son llevados a cabo por autoridades públicas, posiblemente con la colaboración de individuos privados. Su objetivo es resolver o prevenir una situación específica identificada como problemática. La política pública se desarrolla en un contexto particular del cual se nutre y al cual busca alterar o preservar.

### **1.7.2 Plan de desarrollo Territorial - PDT.**

Según el portal Territorial de Colombia (PTC), el Plan de Desarrollo es una herramienta de planificación que guía las actividades de las administraciones a nivel departamental, distrital y municipal durante un período de gobierno específico. Estos planes deben ser concebidos siguiendo un Enfoque Basado en Derechos

Humanos (EBDH) y deben incluir la definición de la visión, programas, proyectos y objetivos a alcanzar durante dicho período gubernamental.

Según la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) en 2006, se trata de un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que, desde una perspectiva normativa, se basa en las normas internacionales de derechos humanos. Desde una perspectiva operativa, se enfoca en la promoción y protección de los derechos humanos. Su objetivo principal es examinar las desigualdades que son fundamentales en los problemas de desarrollo y abordar las prácticas discriminatorias y la distribución injusta del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo.

Según el autor mexicano Luis Aguilar (2007), se trata de un conjunto de acciones que están organizadas de manera intencional y causal. Estas acciones están dirigidas a lograr objetivos que se consideran valiosos para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas a través del diálogo entre el gobierno y diferentes sectores de la ciudadanía. Estas acciones son decididas por autoridades públicas legítimas y son llevadas a cabo por actores gubernamentales o en colaboración con actores sociales, ya sean de índole económica o civil. En conjunto, estas acciones configuran un patrón de comportamiento tanto para el gobierno como para la sociedad.

### ***1.7.1 Seguridad y Convivencia Ciudadana***

Implica que el Estado colombiano, en su condición de Estado Social de Derecho, tiene la responsabilidad fundamental de salvaguardar a los ciudadanos de la violencia, la delincuencia, la inseguridad y el crimen, incluyendo los delitos violentos y el temor a la inseguridad. Esto implica asegurar la vida, la integridad, la libertad y los activos económicos de las personas, conforme a lo establecido en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. Por lo tanto, se convierte en una obligación para los gobernadores y alcaldes la elaboración y ejecución de Planes Integrales de Convivencia y Seguridad Ciudadana, basados en diagnósticos

realizados de manera colaborativa con las entidades presentes en la jurisdicción y con la participación activa de los ciudadanos para abordar los problemas de violencia e inseguridad que les afecten.

De acuerdo con la Ley 1801 de 2016, conocida como el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la convivencia se refiere a la relación tranquila, respetuosa y equilibrada que se establece entre las personas, con los recursos y el entorno, siguiendo las normas legales aplicables.

Según la Política Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (2011), la seguridad ciudadana implica garantizar la protección general de los ciudadanos contra delitos y faltas que puedan afectar su dignidad, seguridad personal y propiedades, así como prevenir el temor a la inseguridad. En cuanto a la convivencia, se refiere a promover que los ciudadanos se adhieran a una cultura cívica basada en el respeto a la ley, a los demás y a normas fundamentales de comportamiento y convivencia en la sociedad.

De acuerdo con el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas en 2015, se resalta la importancia de crear una nueva configuración que integre de manera más efectiva, eficiente y orientada a la prevención los programas relacionados con paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos.

Dentro del ámbito constitucional relacionado con la seguridad y convivencia ciudadana, se encuentra el Artículo 2, que establece los propósitos fundamentales del Estado, incluyendo el servicio a la comunidad, la promoción del bienestar general y la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, así como la preservación de una convivencia pacífica y un orden justo. El Artículo 16 se enfoca en las Políticas Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana, especificando que los gobernadores o alcaldes de los departamentos, distritos o municipios deben desarrollar estas políticas en colaboración con las fuerzas de seguridad y la policía judicial a nivel local. Además, estas políticas deben

estar alineadas con la estrategia nacional y ser aprobadas por el Comité Territorial de Orden Público. Esto refleja la descentralización administrativa en Colombia y la responsabilidad de las entidades territoriales de incluir políticas integrales de seguridad y convivencia ciudadana en sus Planes de Desarrollo como políticas públicas, incorporando indicadores de seguridad y convivencia ciudadana en su implementación.

Para comprender cómo funcionan los indicadores de seguridad y convivencia ciudadana, es esencial entender los conceptos subyacentes de seguridad y convivencia ciudadana.

La seguridad se refiere a la situación en la que no existe riesgo o peligro, lo que implica una sensación de confianza y bienestar, reduciendo la probabilidad de que tanto individuos como la comunidad en su conjunto sean víctimas de daño físico, psicológico o material. En otras palabras, la seguridad en la vida cotidiana es esencial para que tanto los individuos como la comunidad puedan alcanzar sus objetivos y aspiraciones. Esta definición muestra la estrecha relación entre seguridad, democracia, desarrollo económico y bienestar social, ya que la presencia de seguridad conduce al progreso en el nivel de vida y la comunidad.

La convivencia ciudadana, por otro lado, se refiere a la habilidad de vivir juntos en armonía, respetándonos mutuamente y acordando normas básicas de convivencia. Implica la capacidad de armonizar los intereses individuales con los colectivos, lo que permite que los conflictos se aborden de manera constructiva en las interacciones cotidianas entre los miembros de una sociedad (Minjusticia, s.f).

## 1.8 Marco Contextual

### 1.8.1 *De la Seguridad ciudadana y la gestión pública*

Para empezar este segmento, es importante destacar que en la literatura se encuentra una descripción de los conceptos de seguridad y convivencia ciudadana. En cuanto al primer término, el BID proporciona la siguiente definición:

La seguridad ciudadana se refiere a la capacidad de los Estados, en colaboración con el sector privado, los ciudadanos, la academia, las asociaciones vecinales y comunitarias, para establecer un entorno que proteja la vida y los bienes de las personas. Esto permite a los ciudadanos vivir en paz, sin temor, con el objetivo de mejorar su calidad de vida (BID, 2021).

Visto desde otro punto de vista, se percibe la seguridad ciudadana como una demanda social imperante, que requiere la intervención del Estado colombiano, en su carácter de Estado Social de Derecho. La responsabilidad es abordar esta cuestión con el propósito de solucionarla o, al menos, reducir sus efectos negativos que representan una amenaza para la estabilidad social, como lo menciona Monsalve (2009), citado en Fontalvo – leyes & Jaimes Pernet (2016).

La seguridad ciudadana puede ser interpretada como una demanda que emana de la sociedad. Se refiere a las necesidades particulares de la población relacionadas con cuestiones como la criminalidad y las situaciones de peligro y vulnerabilidad que puedan afectar a las personas y sus propiedades. Estas preocupaciones están estrechamente ligadas a la acción de la policía pública, que tiene la responsabilidad de abordar y resolver, o al menos reducir, las consecuencias adversas derivadas de tales amenazas (Pernet, 2016).

Claro, al examinar estos dos términos de manera independiente, podemos observar que la seguridad se presenta como un concepto amplio y se considera un bien público. Constituye una responsabilidad ineludible del Estado que se centra en la

protección efectiva de los derechos humanos fundamentales, como la vida, la integridad personal, la inviolabilidad del hogar y la libertad de movimiento (PNUD, 2013).

Siguiendo esta línea de pensamiento y para profundizar aún más en lo mencionado previamente, se encuentra un informe elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo en colaboración con el Informe del Programa de Estado de Derecho Peter D. Bell (2018), titulado "Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años". Este informe realiza un análisis del concepto de seguridad ciudadana desde una perspectiva de políticas públicas a nivel regional. Se tienen en cuenta tres elementos o paradigmas identificados en el período de análisis, que se aplicaron en distintos momentos en la región para abordar la problemática de la violencia y el delito.

El primer enfoque se puede resumir en la actitud de "Sálvese quien pueda" adoptada por los gobiernos de la región frente a los problemas de seguridad ciudadana. Esto se caracteriza por la indiferencia y la negativa de abordar la problemática de la violencia y la inseguridad, lo que lleva a soluciones individuales y privadas, como el crecimiento de los servicios de seguridad privada y el aumento de la posesión de armas por parte de civiles. Además, esta actitud resulta en transformaciones negativas en la urbanización de las ciudades, como la segregación social en ciertos sectores y territorios, lo que a su vez contribuye a la creación de desigualdades. Esto se relaciona con el concepto de capitalismo salvaje o neoliberal.

El segundo enfoque se relaciona con la estrategia de "Mano dura", que privilegia la represión en diversos ámbitos, incluyendo lo legislativo, lo administrativo, lo judicial y lo comunitario, como parte de las medidas para combatir la violencia y la criminalidad. Sin embargo, este enfoque también resulta perjudicial, ya que implica medidas como el endurecimiento de las penas, la reducción de la edad de

responsabilidad penal, el aumento de los poderes de la policía y el uso de las fuerzas militares en asuntos de orden público. Estas acciones conducen a un aumento en la población carcelaria, un aumento en los abusos y violaciones de los derechos de los ciudadanos y un aumento en los costos asociados con la seguridad pública, sin lograr reducir significativamente las tasas de criminalidad.

El tercer y más significativo aspecto se relaciona con el "paradigma de la convivencia ciudadana". Este enfoque se basa en los Derechos Humanos y se dirige tanto a las víctimas como a los victimarios. Se centra en la defensa de los principios del Estado de Derecho y reconoce que la violencia y la inseguridad están vinculadas a múltiples factores. En este sentido, aborda la convivencia ciudadana desde tres premisas fundamentales:

1. Integralidad: Esto implica una aproximación que abarca la prevención en múltiples niveles, incluyendo la prevención social, situacional, policial, administrativa de justicia y penitenciaria.
2. Multisectorialidad: Se refiere a la participación de diversos actores y sectores, tanto a nivel institucional como local, nacional e internacional.
3. Rigurosidad: Esto se relaciona con la disponibilidad de información precisa y oportuna, la capacitación del personal y el acceso a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC).

Además, este enfoque busca la sostenibilidad de la política pública a lo largo del tiempo.

Esta estructura conceptual, claramente definida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en 2018, establece una guía fundamental y general para que los países de la región puedan incorporar en sus planes de gobierno el nuevo desafío paradigmático de la gobernanza en seguridad, con un enfoque en la convivencia ciudadana y la prevención.

En línea con los principios conceptuales presentados por el BID, Izquierdo, Pessino y Vuleti (2018) asocian los retos de la seguridad ciudadana centrada en la convivencia y la prevención con la eficiente gestión del gasto público en seguridad. Su propuesta, presentada en el documento "Mejor gasto para mejores vidas: Cómo América Latina y el Caribe pueden hacer más con menos", se enfoca en la idea de priorizar la prevención sobre el castigo de los delitos como una estrategia más inteligente para el uso de los recursos públicos destinados a la seguridad ciudadana. Los conceptos desarrollados por estos autores, junto con la literatura que ellos mencionan, enfatizan tres principios fundamentales para guiar el gasto público: que sea preventivo en lugar de reactivo y punitivo, que se enfoque en áreas específicas en lugar de dispersarse, y que se gestione teniendo en cuenta el análisis costo-beneficio en lugar de basarse en intuiciones.

Si se prioriza el gasto en seguridad ciudadana de manera preventiva, es probable que los costos sean inferiores a la suma de los gastos reactivos, que incluyen la adquisición de armas, el aumento del personal de seguridad y la construcción o ampliación de prisiones, entre otros. Cuanto más enfocado esté el gasto en seguridad y justicia, mayores serán sus efectos en la reducción de los indicadores relacionados. Según los autores, esta focalización debe aplicarse en tres áreas específicas: en lugares, es decir, en aquellos territorios que presenten una mayor vulnerabilidad; en personas, centrándose en las poblaciones más afectadas por los delitos y donde se identifique una mayor responsabilidad, pudiendo incluir grupos etarios; y en comportamientos, abordando cuestiones como el porte de armas, el consumo de alcohol y drogas, y la formación de pandillas.

La calidad de la asignación de los recursos será superior cuando se base en procesos y programas respaldados por la evidencia de estudios empíricos, sus efectos y el análisis de costos y beneficios, lo que se conoce como el valor público. En un contexto similar, el artículo de Santos, Amador, Amaya y Menjívar (2020) titulado "Eficiencia del gasto público en seguridad ciudadana: un análisis para

Centroamérica" aporta una perspectiva crítica al vincular la seguridad ciudadana con la eficiencia en la gestión de los recursos destinados a ese propósito.

El estudio tiene como objetivo verificar la eficiencia del gasto en seguridad en las ciudades de Centroamérica durante el período de 2000 a 2018. Para lograr esto, utiliza métodos cuantitativos, análisis estadístico y construye un panel de datos que incluye variables como la tasa de homicidios, el gasto militar, el personal de las fuerzas armadas, el gasto en seguridad y el PIB de los países centroamericanos. Los resultados principales del estudio son concluyentes al afirmar que, en la mayoría de los países de Centroamérica, el gasto en seguridad ciudadana no se traduce en una reducción eficiente de los indicadores de violencia. Además, se confirma que un aumento en el gasto en seguridad no necesariamente conlleva una mayor eficiencia en las políticas de seguridad ciudadana.

Otro estudio relacionado lo realiza Delgadillo (2019) en la ciudad de Lima, Perú. Este trabajo de tesis, presentado para obtener el título de Magíster en Gestión Pública, lleva por título "El Gasto Público en Seguridad Ciudadana en Ate en 2018" y se propone examinar el gasto público en seguridad ciudadana en el distrito de Ate desde una perspectiva cualitativa mediante un estudio de casos. Entre los principales hallazgos destacados en la investigación, se resalta la identificación de un aumento en el gasto público destinado a seguridad ciudadana que no se tradujo en una reducción de los índices delictivos y de la inseguridad en la ciudad. Esto se debió en gran medida a que el programa presupuestal no adoptó un enfoque integral y no se coordinó de manera conjunta entre los diferentes distritos de Lima, lo que resultó en una minimización de los esfuerzos y una falta de eficacia en la implementación de las políticas de seguridad ciudadana.

García (2017) también llevó a cabo una investigación en la ciudad de Lima, Perú, titulada "Gestión Financiera del Fondo Especial de Seguridad Ciudadana y Ejecución de Proyectos de Inversión Pública del Ministerio del Interior". Esta tesis de maestría tenía como objetivo principal identificar la relación que existe entre la

gestión financiera del Fondo Especial de Seguridad Ciudadana y la ejecución de proyectos de inversión pública a cargo del Ministerio del Interior. Para llevar a cabo este estudio, se empleó una metodología basada en un análisis correlacional, utilizando un instrumento de medición diseñado para evaluar la gestión financiera del Fondo Especial de Seguridad Ciudadana y su relación con la ejecución de proyectos de inversión pública. Este instrumento se aplicó a un total de 120 funcionarios pertenecientes a la unidad correspondiente.

Uno de los resultados destacados del estudio revela una fuerte correlación positiva entre la gestión financiera y la implementación de proyectos de inversión. En otras palabras, cuando la gestión financiera es efectiva, se refleja en una mejor ejecución de los proyectos de inversión de manera consistente.

En todos estos estudios realizados en Latinoamérica, se destaca una convergencia en el análisis de la eficiencia en la gobernanza de seguridad ciudadana, centrándose en una dualidad entre la gestión administrativa y la gestión presupuestaria, donde se reconoce, como enfatiza Erbosó (2019), que la calidad del gasto público basada en resultados es un factor crítico.

A nivel nacional, el concepto de seguridad ciudadana se relaciona estrechamente con las políticas públicas que se han formulado, implementado y ajustado en diferentes etapas del desarrollo social. En este contexto, es relevante destacar el estudio de Moreno (2019), el cual se centra en el análisis de las políticas públicas y las herramientas utilizadas para promover la seguridad ciudadana. Este análisis se basa en la evaluación de la influencia y el aporte de los planes de desarrollo nacionales durante el período 2012-2018 en la protección del derecho a la seguridad ciudadana.

De acuerdo con el autor, en Colombia, los planes de desarrollo que se han implementado en las últimas dos décadas han desempeñado un papel fundamental en la formulación de una política pública de seguridad ciudadana que se sustenta

en principios democráticos. Esta política ha contribuido en cierta medida al fortalecimiento institucional y a la democratización en su gestión. Además, se ha construido sobre la base de principios como la inclusión, la participación ciudadana y la responsabilidad. Estos elementos también han llevado a la creación de fondos específicos destinados a cubrir los costos administrativos y operativos necesarios para la implementación de políticas de seguridad y convivencia ciudadana, lo que ha aumentado su importancia y participación en la elaboración del presupuesto público.

En el proceso de incorporar la seguridad y la convivencia ciudadana como responsabilidades gubernamentales, se han enfrentado desafíos para adaptarlas y hacerlas coherentes con los cambios y evoluciones en las políticas administrativas. Uno de los desafíos más significativos ha sido la transición desde una concepción política de la seguridad centrada en el ámbito nacional hacia una perspectiva orientada a la ciudadanía. En relación con esto, Jaramillo (2015) identifica ciertas dificultades conceptuales y operativas que la administración pública ha tenido que superar en este proceso. Se destaca que en Colombia, ha habido una estrecha relación entre la descentralización y la seguridad ciudadana, impulsada por el aumento de la inseguridad en las áreas urbanas y el creciente interés en las ciudades más allá del ámbito estatal-nacional. Esto ha dado lugar, en términos de seguridad y convivencia, a dinámicas de poder a nivel regional y local, que han generado desafíos en el proceso de descentralización para la gestión adecuada, autónoma, eficaz y sostenible de las políticas de seguridad.

A lo largo del proceso de descentralización experimentado en Colombia en las últimas tres décadas, ha habido preocupación, especialmente en el ámbito de la seguridad ciudadana, acerca de la posible duplicación de estructuras organizativas entre el servicio desconcentrado de la Policía Nacional y la distribución política y administrativa de la descentralización. No obstante, según lo señalado en el estudio realizado por Aparicio, Bello y Marín (2019) titulado "La superposición organizativa en la coordinación territorial de la seguridad y del servicio de policía en Colombia:

estudio de caso de los departamentos de Tolima y Meta y sus respectivas capitales", la relación de coordinación entre los gobiernos departamentales y locales y las unidades de policía ha sido efectiva. No se han observado conflictos de competencia significativos entre los cuerpos de policía, en gran parte debido a su estructura centralizada a nivel institucional.

En el contexto de abordar la cuestión de la seguridad y la convivencia ciudadana como una política pública, es esencial considerar la asignación presupuestaria y la gestión eficaz de los recursos disponibles. Según lo indicado por Granados (2018), el presupuesto a nivel distrital desempeña un papel crucial en la política de seguridad ciudadana. Esto se debe a que el presupuesto distrital representa la vía numérica y financiera a través de la cual se materializa la política proveniente del gobierno central, y también refleja la perspectiva y la importancia otorgada a la seguridad en la agenda gubernamental.

El estudio titulado "Seguridad ciudadana en Bogotá: Evaluación del presupuesto y la eficiencia del gasto local 2011-2016," llevado a cabo por Granados (2018) en la ciudad de Bogotá, examina los tres Planes de Desarrollo correspondientes al período comprendido entre 2008 y 2019. En este análisis, se observa que el componente de seguridad dentro del presupuesto general de gastos e inversión cuenta con una participación relativamente baja, ubicándose en promedio en el sexto y séptimo lugar en términos de importancia entre los distintos rubros de asignación presupuestaria.

Otro aspecto relevante a destacar es que la relación entre el presupuesto asignado y los resultados en los indicadores de convivencia y seguridad ciudadana no sigue la lógica tradicional de eficiencia, que sostiene que un aumento en el gasto público en seguridad debería traducirse en una disminución proporcional de la tasa de criminalidad. Durante el período abordado por los tres últimos Planes de Desarrollo, la asignación presupuestaria y la evolución de los delitos no respaldan esta premisa de eficiencia. En otras palabras, el aumento del gasto en seguridad no ha resultado

en una reducción de las tasas de criminalidad, e incluso en muchos casos, estas tasas han aumentado. Se han identificado diversas razones que explican esta aparente falta de correlación, incluyendo la falta de consideración de la incidencia de la seguridad privada, la desarticulación institucional, la utilización ineficiente de los recursos y el reconocimiento de que el presupuesto no es suficiente para determinar el comportamiento de la criminalidad. Esto demuestra que el mecanismo basado en el valor público ha tenido un impacto negativo en este contexto.

La seguridad y la convivencia ciudadana son problemas complejos y multifacéticos, lo que significa que la reducción de los indicadores de violencia y criminalidad puede depender en gran medida de inversiones y gastos que no están directamente relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana. Por ejemplo, programas de inversión en educación, cultura, recreación, infraestructura y entorno urbano pueden tener un impacto significativo pero indirecto en la reducción de los indicadores de violencia y crimen. Según Carrión (2017), existe la posibilidad de que los gobiernos, al aumentar considerablemente el presupuesto destinado a la seguridad, al mismo tiempo implementen políticas de austeridad económica en la inversión social. Esto podría llevar a que el gasto en seguridad tenga un impacto limitado y efímero, lo que genera una paradoja en la política de seguridad gubernamental.

Por otro lado, Ruiz (2015), en su investigación centrada en las ciudades de Barranquilla y Bogotá, aborda la cuestión de la valoración del crimen en el contexto de la seguridad ciudadana. Señala que las administraciones municipales, en su afán por abordar las preocupaciones de la ciudadanía sobre la seguridad y reducir los índices delictivos, a menudo recurren a la inversión en programas sociales. Sin embargo, enfrentan una contradicción, ya que, a pesar de invertir en programas sociales, a menudo experimentan altos niveles de percepción de inseguridad. Esto suele ocurrir cuando su enfoque se centra más en la imagen pública que proyectan ante la ciudadanía que en abordar eficaz y objetivamente la problemática real mediante una inversión social efectiva y eficiente.

Rodríguez, Ayala, Ochoa & Alzúzar (2011), en el proyecto titulado "Crimen y Análisis de la Violencia en Colombia: Una visión prospectiva desde la gestión pública de seguridad ciudadana en áreas urbanas de Cartagena y Bogotá 2008-2014", sostienen que la gestión pública no se presenta como una medida efectiva para abordar la problemática del crimen y la violencia. Esto se debe principalmente a que los niveles de delitos de alto impacto, como homicidios, lesiones no fatales y hurtos, mantienen índices elevados durante los periodos de administraciones anteriores. Además, los autores expresan su preocupación por la falta de claridad en los estudios realizados hasta el momento, ya que no han logrado demostrar de manera concluyente cómo una política pública podría reducir efectivamente la tasa de homicidios en el contexto de la seguridad ciudadana en estas ciudades.

A la luz de lo anterior, es relevante examinar los dos primeros artículos de la Constitución Política de Colombia:

**Artículo 1°.** Colombia se configura como un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Es una democracia participativa y pluralista que se fundamenta en el respeto por la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad entre sus ciudadanos y la prevalencia del interés general.

**Artículo 2°.** Los objetivos primordiales del Estado son servir a la comunidad, fomentar el bienestar general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución. Además, se busca facilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que los afecten, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural del país. El Estado tiene la responsabilidad de defender la independencia nacional, preservar la integridad territorial y asegurar un ambiente de convivencia pacífica y un orden justo.

Las autoridades de la República están establecidas con el propósito de proteger a todas las personas que residen en Colombia, garantizando sus derechos fundamentales, incluyendo la vida, la honra, los bienes, las creencias y otras libertades, además de velar por el cumplimiento de los deberes sociales tanto del Estado como de los individuos.

En vista de este contexto legal y los principios constitucionales, se puede afirmar de manera categórica que, en muchos casos en el ámbito social, Colombia como Estado Social de Derecho no está cumpliendo plenamente con sus objetivos esenciales.

### ***1.8.2 De los planes de desarrollo 2008 – 2019***

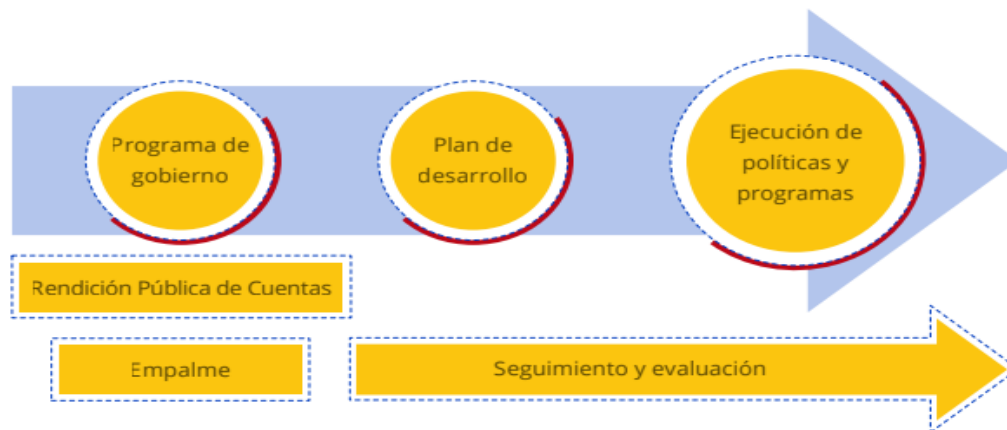
Un plan de desarrollo es una herramienta de gestión que busca impulsar el progreso social en un territorio específico. Su objetivo principal es abordar las necesidades no satisfechas de la población y mejorar la calidad de vida de todos los habitantes. En este sentido, el plan de desarrollo se encuentra estrechamente vinculado con las acciones del gobierno, sus políticas públicas y estrategias.

De acuerdo con la Sentencia C-126/20, según el artículo 342 de la Constitución Política de Colombia, la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo deben cumplir con los mandatos de una ley orgánica. Actualmente, la Ley 1952 de 1994, conocida como la Ley Orgánica de Planeación, rige este proceso y define el contenido tanto de la parte general del plan como del plan de inversiones (artículos 5 y 6).

Por lo tanto, el Plan de Desarrollo, en este caso a nivel distrital, sigue una serie de pasos establecidos por el ordenamiento jurídico colombiano. Se considera uno de los instrumentos políticos y técnicos más importantes en los procesos político-electorales, así como en la gestión del desarrollo, el gobierno y la administración pública a nivel territorial. A través del Programa de Gobierno, se establecen los

compromisos y responsabilidades compartidos entre los gobernantes y los ciudadanos (Fuente: Presidencia de la República de Colombia, Función Pública, Departamento Nacional de Planeación – DNP).

**Figura 1** *El Programa de Gobierno en el Ciclo de la Gestión Pública Territorial*



*Nota: Presidencia de la República de Colombia, Función Pública, DNP. Departamento Nacional de Planeación, Agencia de Renovación del Territorio, Escuela Superior de Administración Pública – ESAP.*

El proceso de transición del Programa de Gobierno al Plan de Desarrollo implica una serie de etapas que deben cumplirse de la siguiente manera:

Paso 1: Formación del equipo técnico-político. Paso 2: Definición del enfoque y la identidad distintiva del programa de gobierno. Paso 3: Establecimiento de la agenda temática con un enfoque territorial. Paso 4: Redacción del programa de gobierno. Paso 5: Presentación del programa de gobierno a la ciudadanía. Paso 6: Registro del programa de gobierno en la Registraduría Nacional del Estado Civil, siguiendo el calendario electoral. Paso 7: Uso del programa de gobierno en la campaña electoral y en los debates políticos.

Una vez que se gana en las elecciones, el Programa de Gobierno se somete a ajustes, si es necesario, y luego se remite a las dependencias de planeación. Allí, se agrupan y consolidan sus contenidos para transformarlo en un Plan de Desarrollo, de acuerdo con las disposiciones de la Ley 1552 de 1994. Esta ley tiene

como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para elaborar, aprobar, ejecutar, dar seguimiento, evaluar y controlar los planes de desarrollo, además de regular otros aspectos contemplados en el artículo 342 de la Constitución Política y en el artículo 2 del Título XII de la Constitución, así como en otras normas constitucionales relacionadas con la planificación y el plan de desarrollo.

De acuerdo con la Sentencia C-191/96, se destaca la importancia de que los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como en las entidades territoriales, sean participativos en la medida de lo posible. Esto se fundamenta en que uno de los fines esenciales del Estado es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación". La participación democrática debe impregnar todo el proceso de planificación, no limitándose únicamente a la fase de elaboración del plan. Por lo tanto, es legítimo que la ley establezca mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean fundamentalmente participativos, siempre dentro de ciertos límites.

En esta sección del trabajo, se examinarán y analizarán los Planes de Desarrollo correspondientes a los períodos "Por una sola Cartagena" (2008 – 2011), "En Cartagena hay campo para todos y todas" (2012 - 2015) y "Primero la Gente" (2016 – 2019).

Es importante destacar que la existencia de una sociedad carente de valores o la tolerancia hacia el aumento de condiciones inciertas en su seno refleja su incapacidad para asegurar las garantías y oportunidades necesarias para su desarrollo. Esto se vuelve aún más imperativo en el contexto de la globalización, donde se busca que la sociedad y sus comunidades obtengan, fomenten y creen su propio espacio de convivencia. En este sentido, se hace urgente y esencial la aplicación del Estado Social de Derecho en Colombia, cuyo propósito fundamental es servir a la comunidad a través de la implementación de políticas públicas que

garanticen la seguridad de los ciudadanos. Esta función es de vital importancia y va más allá de la tarea conflictiva de reducir la violencia y los índices delictivos.

En Cartagena, desde 2008 hasta 2019, se implementaron tres Planes de Desarrollo, los cuales surgieron a partir de los Programas de Gobierno presentados por los tres alcaldes electos durante ese período, tal como lo establece la ley 131 de 1994, "Por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones.

### ***1.8.3 Plan de desarrollo “Por una sola Cartagena 2008 – 2011”***

El Plan de Desarrollo "Por una sola Cartagena 2008 - 2011", que fue aprobado a través del acuerdo 002 del 5 de junio de 2008, tenía como propósito principal establecer los cimientos para superar las condiciones de exclusión que habían dividido a la ciudad en términos sociales, físicos, ambientales, culturales y económicos. Se observa que, en este plan, la convivencia y seguridad ciudadana ocupaban un lugar secundario en cuanto a sus objetivos generales, ya que solo se les asignó una estrategia limitada en términos de programación.

Durante el periodo de gobierno de la alcaldesa Judith Pinedo Flórez, cuya estrategia de seguridad se denominó “En Cartagena estamos tranquilas y tranquilos”, que proponía un abordaje integral de la criminalidad y la violencia con cuatro programas: Fortalecimiento de la gestión institucional de los temas de convivencia y seguridad ciudadana en cabeza de la Secretaría del Interior, Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Plan Maestro de equipamientos de seguridad y justicia y Cultura Ciudadana (Concejo Distrital de Cartagena, 2008). En el compromiso hecho en este Plan de Desarrollo, se gestionó todo lo concerniente para dar cumplimiento a dicha estrategia, para lo cual se propuso, el trabajo de fondo consistente en disminuir la tasa de homicidios a un tope de 10 por cada 100 mil partiendo de una línea base 19,3, de igual manera llegar a reducir los atracos, al 10% por año, partiendo de una cifra base de 1250 al año.

El Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, y Distriseguridad, abordaron entonces el cumplimiento de dicha estrategia para alcanzar, como parte del Estado, un nivel óptimo en la gestión.

La administración de la alcaldesa Pinedo Flórez, no cumplió con la función de efectuar capacitaciones con los temas de violación de Derechos Humanos, Derechos Fundamentales Constitucionales y Hechos de Corrupción; sin embargo, se puso en marcha un Plan Misional del despacho de la alcaldía y sus dependencias, con los siguientes programas:

#### ***1.8.3.1 Programas de Adecuación Misional.***

- No. 4 cultura ciudadana contenida en el objetivo estratégico 5. Construir una Ciudad para soñar. Estrategia 3, en Cartagena estamos tranquilas y tranquilos
- No. 4 Cartagena pide la palabra contenido en el objetivo estratégico 6 recuperar la confianza de la ciudadanía en las instituciones y en la acción colectiva. Estrategia 1, El alcalde somos todas y todos.
- Adecuación Misional: Fortalecimiento de la gestión institucional de los temas de convivencia y seguridad ciudadana en cabeza de las sociedades de inversión colectiva de tipo cerrado - SICC
- Plan Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana.

En términos generales, la estrategia de seguridad implementada dentro del Plan de Desarrollo, combinó elementos de inversión en tecnología de seguridad y disposición de policías en la ciudad, es así que los frentes de seguridad crecieron en 61% para cada una de las localidades (Ver Tabla 1), pasando de 10 en el 2008 a 26 al final del 2011 pero dicha inversión no produjo resultados positivos en cuanto al homicidio y el hurto; sin embargo, se efectuaron pocas actividades de prevención

y enseñanza en cultura ciudadana, pese a ser uno de los pilares de la estrategia; por lo cual no se obtuvieron logros importantes en la reducción del número de homicidios, al finalizar el periodo. Si bien se presentó una reducción del 10% en los homicidios, principalmente por la disminución de los sicarios en un 20% y atracos y fleteos, no se lograron las metas propuestas, tal como se muestra en la siguiente tabla ya que la tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes aumentó, lo que deja una calificación negativa en cuanto valor público y, alerta a la próxima administración para entrar en gestiones de replanteamientos de las estrategias en cuanto a inversión para enfrentar la problemática social en el Distrito turístico y comercial de Cartagena como marco geográfico operativo.

Tabla 1 *Línea Base en seguridad para el Plan de Desarrollo 2008 – 2011*

Indicadores	Línea Base	Metas
Tasa de homicidio por cien mil habitantes	19,3	10
% de reducción de atracos callejeros registrados.	1250	10% por año
% de reducción de asalto a residencias.	577	10% por año
% de personas victimizadas en el último año.	0	10% por año
% de llamadas a la policía atendidas en menos de 3 minutos.	ND	100%
Tasa de homicidios culposos en accidente de tránsito.	0	ND

*Nota: Plan de desarrollo Por una sola Cartagena 2008-2011*

En el año 2008, se estableció como objetivo principal la reducción de los homicidios en varios barrios de Cartagena, incluyendo El Pozón, Olaya Herrera, Nelson Mandela, San Fernando, San José de los Campanos, La María, La Boquilla, Torices, Bayunca, La Candelaria, Zaragocilla, Pasacaballos, Daniel Lemaitre y el centro de la ciudad, con la meta de alcanzar una tasa de homicidios de 10 por cada 100 mil habitantes o menos para 2011. Sin embargo, los datos reales revelaron que en 2011 (la fecha proyectada), la tasa de homicidios fue considerablemente más alta, superando los 22.3 homicidios por cada 100 mil habitantes. Esto demuestra que la meta establecida no se logró cumplir.

Es importante señalar que la meta inicialmente propuesta resultó ser bastante ambiciosa y no se tuvo en cuenta la tendencia previa observada en ese indicador.

El enfoque de seguridad para la reducción del delito, como se menciona en el artículo 41 del plan, abogaba por una estrategia integral que incluyera acciones destinadas a abordar no solo los delitos asociados al crimen organizado y la violencia deliberada, sino también la violencia incidental (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2008).

Ante esa situación de gestión el citado Plan de Desarrollo bajo el acompañamiento de Distriseguridad, trazaron sus metas hacía la reducción del homicidio en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; sin embargo, dichas metas no se alcanzaron, lo que manifestó la ineficacia de dichas estrategias, como políticas públicas que, razonablemente permitió, su cuestionada evaluación bajo el mecanismo de medición aplicado por el pueblo, al mostrar un valor publico negativo en los propósitos trazados para la búsqueda de la seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, dejando la ciudad bajo un panorama social complicado, ante la alta tasa del indicador homicidios.

Al respecto, de la convivencia y seguridad ciudadana, en palabras de la propia alcaldesa Pinedo, aseguró que, “aunque este objetivo presentó uno de los porcentajes de cumplimiento más bajo (de 87 por ciento), esto se debe a la influencia de fenómenos que han golpeado a ciudades como Cartagena, tales como el de las llamadas Bandas Criminales (Bacrim).

“Encontramos que en 2007 se reportaba una tasa de homicidio de 23,3% por cada 100 mil habitantes, y detectamos que era a causa principalmente del enfrentamiento entre jóvenes en riesgo, por lo que decidimos trabajar fuertemente con este grupo, el indicador bajó, pero después tuvimos otro incremento, pero esta vez era por el impacto de las Bacrim, por lo que ya el enfoque fue más en inteligencia y fortalecimiento policial”

Hasta 2011, este porcentaje es de un 22,5 homicidio por cada 100 mil habitantes “Nuestra meta era bajar el indicador a 10 muertes violentas por cada 100 mil habitantes, no se cumplió, pero eso no quiere decir que debamos renunciar, hay que seguir poniéndonos metas altas”.

De antemano, la alcaldesa de Cartagena de Indias, Judith Pinedo Flórez, solicitó al director general de la Policía, Oscar Naranjo, reforzar y mejorar los controles policiales para enfrentar el aumento de los homicidios que se han presentado en los últimos meses en la ciudad; sin embargo, las cosas se inclinaron por las acciones de inteligencia y fortalecimiento policial que, por supuesto, no pudo contener las acciones homicidas a raíz de la inoperante estrategia.

En cada una de esas localidades fueron instalados frentes de seguridad, organizaciones de carácter comunitario lideradas por la policía nacional, para crear cultura de seguridad ciudadana, da una oxigenación a las gestiones que el Distrito Turístico y Cultural y Distriseguridad, llevan a cabo para enfrentar el caos social antes descrito con la finalidad de responder a ello como Estado Social de Derecho.

Cabe destacar que, la estrategia de incrementar los frentes de Seguridad aumentó el pie de fuerza policial, pero con ello no se pudo enfrentar el accionar de la criminalidad.

Se ha hecho hincapié en la poca planeación para los gastos de inversión, pues invertir en respuestas reactivas no conlleva a afrontar de optima manera la parte estructural de la criminalidad, del hurto en el distrito de Cartagena.

**Tabla 2** Resultados del Plan de Desarrollo “Por una Sola Cartagena”

<b>Indicador</b>	<b>Meta por año</b>	<b>Resultado</b>
<b>Homicidio</b>	<b>Disminuir en 10% sobre la base de 23.3%</b>	<b>+ 35.8%</b>
<b>Hurto</b>	<b>Disminuir en 10% sobre la base de 19.3%</b>	<b>+38.6%</b>
<b>Violencia intrafamiliar</b>	<b>Disminuir en 10% sobre la base de 25.8%</b>	<b>+ 29%</b>

#### **1.8.4 Plan de Desarrollo “En Cartagena hay campo para todos y todas” 2012 – 2015.**

A cargo del fallecido alcalde Campo Elías Terán Dix, se implementó la política de seguridad y convivencia ciudadana “Cartagena campo para la convivencia”, con siete programas básicos: plan integral de seguridad ciudadana, plan maestro de equipamiento en seguridad, programa de justicia cercana al ciudadano, programa cultura y convivencia ciudadana, fortalecimiento al cuerpo de bombero, fortalecimiento carcelario y fortalecimiento a la Secretaría del Interior (Alcaldía Mayor de Cartagena, 2012).

Unos indicadores y una línea base, mostrarían el panorama social del Distrito de Cartagena en este periodo de gobierno, lo que amerita un trabajo muy ligado entre el Distrito y Distriseguridad, para atender lo trazado en el respectivo Plan de Desarrollo enfrentando el panorama social que se presenta a la llegada de una nueva administración Distrital que esta vez asume las riendas del Distrito de Cartagena.

La trazada estrategia a corto plazo, ante el convulsionado panorama social, muestra que las metas no se alcanzaron, lo que denota una ineficacia y por lo tanto, un valor negativo público ante la seguridad y convivencia ciudadana como eje trazado en el Plan de desarrollo.

**Tabla 3** Línea base Plan de Desarrollo 2012-2015

Indicadores	Línea Base
Tasa de homicidios por cada cien mil habitantes	22,50%
Casos de violencia Intrafamiliar se reportados	791
Muertes por causas externas	179
Numero de pandillas juveniles intervenidas	64
Tasa de personas victimizadas	19%
Tasa de homicidios culposos en accidente de tránsito	7,1

*Nota: Plan de Desarrollo En Cartagena hay Campo para todos 2012-2015*

Las metas de dicho Plan de Desarrollo como la de reducir la tasa de homicidios en 3 puntos, y los atracos en el 10%, teniendo como línea base 257 hurtos en el 2012 y para el sicariato 97 casos al inicio del periodo de gobierno; sin embargo, durante todo el periodo de gobierno las tasas de homicidios y las denuncias por hurtos tuvieron las cifras más altas de la década, 295 homicidios en 2014 y 273 en el 2015 como así se ha demostrado en las respectivas tablas. (COSED, 2021).

**Tabla 4** Resultados del Plan de Desarrollo 2012-2015

Indicador	Meta por año	Resultado
<b>Homicidio</b>	<b>Reducir en 3 puntos sobre la base de 23.3%</b>	<b>+ 45 %</b>
<b>Hurto</b>	<b>Reducir en 10% sobre la base de 257</b>	<b>+46%</b>
<b>Violencia intrafamiliar</b>	<b>Disminuir en 10% sobre la base de 25.8%</b>	<b>+ 39.6%</b>

### **1.8.5 Plan Desarrollo “Primero la gente” 2016 – 2019**

Cerrando la secuencia de alcaldes del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena durante el período de estudio, continuó el mandato inestable e inconcluso del

alcalde Manuel Vicente Duque donde la política de seguridad estaba orientada por el eje estratégico seguridad integral, el cual comprendía la línea estratégica “Cartagena sin miedos”.

Cartagena sin miedos que estaba compuesta por los siguientes programas: Programa Barrio Seguro, Unidad Comunera Segura-UNCOS, Programa Fortalecimiento Institucional de la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, Programa Justicia Cercana al Ciudadano, Programa Cartagena por la Convivencia, Programa Primero Los Jóvenes, Programa Optimización Tecnológica a las Herramientas de Seguridad, Programa Fortalecimiento Logístico a los Organismos de Seguridad, Socorro, Justicia en el Distrito de Cartagena”, Programa Ordenamiento y Seguridad de las Playas del Distrito de Cartagena y Programa Fortalecimiento Institucional de Distriseguridad (Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias, 2016).

Con base a lo citado, se trazaron líneas base y metas en el Plan de Desarrollo “Primero la gente” como se muestra en la Tabla No. 5, sobre las cuales se encaminaron las metas de este plan de desarrollo durante el troncado periodo de gobierno que, por supuesto dejó una evaluación negativa como valor público, con base a la herramienta evaluativa, y a las estrategias de políticas públicas contempladas en dicho Plan.

**Tabla 5 Línea base y metas Plan de Desarrollo “Primero la Gente”**

<b>Indicadores</b>	<b>Línea Base</b>	<b>Meta</b>
Tasa de homicidio por cien mil habitantes	27	Reducir integralmente la Tasa de Homicidio a 23 por cien mil habitantes
Tasa de muertes en accidentes de tránsito	7,4	Reducir integralmente en un (1) punto la tasa de muerte en accidente de tránsito
Tasa de muertes en cuerpo de agua	1,3	Reducir integralmente en 0,4 la tasa de muertes por sumersión (Playas)
Tasa de extorsión por cien mil habitantes	11,21	Reducir integralmente 9.4 la Tasa de extorsión
Tasa de hurto a personas por cien mil habitantes	109,07	Reducir integralmente a 80 la tasa de hurtos a personas por cien mil habitantes
Hurtos a residencias	217	Reducir integralmente en un 50% el número de hurtos a residencias

*Nota: Plan de desarrollo Primero la Gente 2016 – 2019*

Para evitar confusiones, es importante aclarar que durante el período analizado (2008-2019) se produjeron una serie de cambios en el liderazgo político de Cartagena. Manuel Vicente Duque, que ocupaba el cargo de alcalde, renunció a finales de octubre de 2017 debido a problemas legales. Sergio Londoño Zurek asumió brevemente la alcaldía en mayo de 2017 y julio de 2017, mientras se llevaban a cabo elecciones atípicas. Sin embargo, Antonio Quinto Guerra fue elegido en julio de 2018, pero su mandato fue suspendido después de solo 15 días en el cargo (21 de julio de 2018) debido a su inhabilitación para ejercer cargos públicos.

Yolanda Wong, quien se desempeñaba como Secretaria del Interior, asumió como alcaldesa en reemplazo de Quinto Guerra. Posteriormente, el presidente Iván Duque designó a Pedrito Pereira Caballero como el nuevo alcalde de Cartagena, tras una terna presentada por el partido Conservador. Pereira Caballero ocupó el cargo hasta 2019.

Este período se caracterizó por una serie de cambios y procesos judiciales que afectaron la continuidad y la gestión de los Planes de Desarrollo en Cartagena durante el período 2008-2019. Estos cambios en la administración también contribuyeron al incumplimiento de las metas propuestas en los respectivos Planes de Desarrollo, lo que generó una percepción negativa en la opinión pública sobre la eficacia de la gestión gubernamental en la ciudad. En general, los gobiernos que se sucedieron en este período no lograron alcanzar sus objetivos en términos de desarrollo planificado.

**Tabla 6** *Frentes de seguridad por años y localidad*

<b>Años</b>	<b>LH</b>	<b>LI</b>	<b>LV</b>	<b>N/A</b>	<b>Total</b>
2008	5	0	5	0	10
2009	1	0	0	0	1
2010	2	0	0	0	2
11	4	16	6	0	26
2012	1	3	0	0	4
2013	2	2	1	1	6
2014	12	8	14	2	36

2015	15	22	9	4	50
2016	23	38	35	3	99
2017	58	57	77	3	195
2018	100	37	64	9	210
2019	52	20	24	4	100
<b>Total</b>	<b>275</b>	<b>203</b>	<b>235</b>	<b>26</b>	<b>739</b>

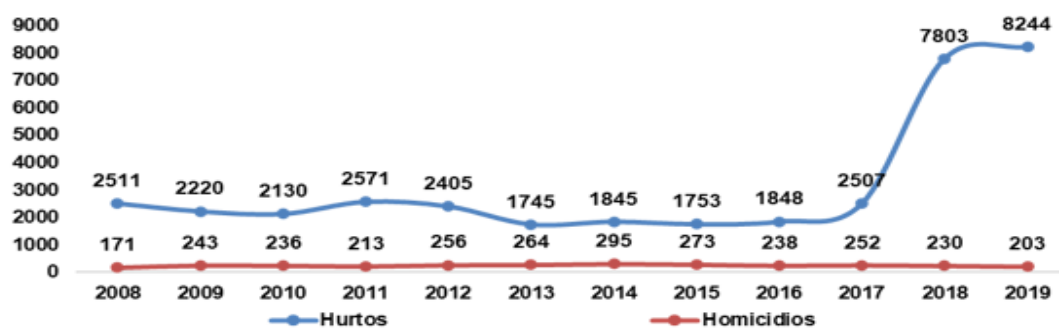
*Nota: Policía MECAR. – Cartagena*

*Las localidades, que tienen su fundamento jurídico a la Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”, para el cuadro, se han trazado de manera abreviada, así: (LH) Localidad Histórica y del Caribe Norte, (LV) Localidad De la Virgen y Turística, y (LI) Localidad Industrial de la Bahía.*

**Tabla 7** *Número de homicidios por meses en Cartagena 2008 – 2019*

<b>Meses</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Enero	12	11	26	17	22	20	23	16	21	13	22	24
Febrero	11	15	24	15	12	10	20	13	24	15	12	14
Marzo	18	22	17	20	16	13	25	19	19	25	20	21
Abril	14	17	18	12	14	16	23	23	19	18	19	15
Mayo	15	23	20	9	26	24	29	25	25	24	22	14
Junio	24	25	14	21	25	17	24	24	22	17	15	13
Julio	19	13	17	19	21	27	26	22	22	25	12	17
Agosto	8	21	19	20	23	27	23	29	17	17	13	15
Septiembre	11	16	13	26	29	27	18	22	16	18	22	16
Octubre	14	30	22	20	12	20	20	19	20	19	22	16
Noviembre	10	29	23	19	36	30	30	35	18	25	24	24
Diciembre	15	21	23	15	20	33	34	26	15	36	27	14
<b>Total</b>	<b>171</b>	<b>243</b>	<b>236</b>	<b>213</b>	<b>256</b>	<b>264</b>	<b>295</b>	<b>273</b>	<b>238</b>	<b>252</b>	<b>230</b>	<b>203</b>

*Nota: COSED con base en Medicina Legal, Policía Nacional y CTI*

**Figura 2** Número de homicidios y hurtos en Cartagena 2008 – 2019

*Nota: COSED con base en Medicina Legal, Policía Nacional y CTI*

Ante tal hecho, como se muestra en la Tabla No. 6 con sus metas en el Plan de Desarrollo Primero la Gente, a raíz del inconcluso periodo de Gobierno por razones ya explicadas y de la serie de encargos se presenta una discontinuidad de gestión el no cumplimiento de los planes de desarrollo que por defecto abre camino al incumplimiento de las metas trazadas generando de esta manera un valor público negativo, una no satisfacción por parte de la comunidad en la gestión del Estado al aplicar la política pública.

**Tabla 8** Homicidios por modalidad Cartagena 2008 – 2019

Modalidad	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sicariato	78	149	116	92	97	102	78	61	55	56	51
Riña común	38	40	70	57	69	59	86	90	86	108	108
Hurto	21	13	10	11	18	32	40	41	31	33	23
Riña entre pandillas					37	44	44	25	27	24	18
Desconocida o por establecer	8	16	7	13	16	14	21	35	17	9	8
Violencia intrafamiliar		4	2	2	7	6	12	4	6	3	2
Ajuste de cuentas	5	6	13	6	1			7	4	4	
Bala perdida	2	7	11	8	3	2	3	1	1	2	2
Violencia de género	10	1	2	8	3	3	2	1	5	3	1
Linchamiento	2	2					3	2		9	4
Ciudadano en defensa propia	3	1	2	8	2		3	2			
Otro tipo	2	3	3	2					6	1	3
Accidental				6	3	1	2	3			
S/d											10
Pasional	2	1					1	1			
Extorsión						1					
<b>Total, general</b>	<b>171</b>	<b>243</b>	<b>236</b>	<b>213</b>	<b>256</b>	<b>264</b>	<b>295</b>	<b>273</b>	<b>238</b>	<b>252</b>	<b>230</b>

*Nota: COSED con base en Medicina Legal, Policía Nacional y CTI*

En la figura 2 de correlación, se muestra como la variable de hurtos presenta su mayor número de casos en los años 2018 y 2019, parte truncada del gobierno de Manuel Vicente Duque, y la de homicidios presenta su mayor número en los años 2014 – 2015 durante el gobierno por elecciones atípicas de Dionisio Vélez Trujillo en reemplazo de Campo Elías y que el periodo más atenuante de la criminalidad en la ciudad se registran el periodo del 2012 al 2015, inicios de Campo Elías, Bruce Mac Master y Carlos Otero Gerts secretarios de despacho de Campo Elías y cierre con Dionisio Vélez Trujillo (2013 – 2015).

En general, tanto este último Plan de Desarrollo descrito, como en los dos anteriores (“Por una sola Cartagena 2008 - 2011”, “En Cartagena hay campo para todos y todas” 2012 – 2015) las estrategias han sido básicamente las mismas, de manera que no se notan cambios estructurales de política pública, para atender una problemática que no ha mostrado cambios positivos notables en 10 años. En específico, en el Plan “Primero la Gente” se destaca el programa dirigido a los jóvenes con el que se logró reducir el número de pandillas en la ciudad, pasando de 55 pandillas en el 2016 a 19 pandillas para el 2019 (Martinez, 2019), el fortalecimiento institucional a Distriseguridad y la optimización tecnológica de las herramientas de seguridad; sin embargo, las reducciones en la criminalidad tuvieron un leve avance, en caso de los homicidios, siguieron una tendencia decreciente desde el 2016 pero con cifras de más 200 homicidios pero con una tasa entre los 24 y los 22 homicidios por 100 habitantes (COSED, 2019).

Aunque el plan de desarrollo “Primero la Gente” contempló las alternativas del diálogo y la solución de conflictos como una de las estrategias principales para atender los problemas de violencia e inseguridad, además de las mismas estrategias represivas y de inversión de otros gobiernos, la situación de la violencia y la inseguridad estuvo durante esos años en una situación de crisis, en este periodo de gobierno el Distrito presentó los más altos niveles en criminalidad como lo muestra la figura 2, donde en 2015 se presentan números altos en el total de homicidios, para finalizar el año 2015 Cartagena registraba una tasa anual de

57.83% por cada 100 mil habitantes, teniendo una participación del 73% en el total de homicidio ocurridos en Bolívar (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2015).

**Tabla 9** Resultados del Plan de Desarrollo “Primero la gente 2016 – 2019”

<b>Indicador</b>	<b>Meta por año</b>	<b>Resultado</b>
<b>Homicidio</b>	<b>Reducir en 3 puntos sobre la base de 27 por 100 mil habitantes</b>	<b>+ 54.6%</b>
<b>Hurto</b>	<b>Reducir a 80 sobre la base de 257</b>	<b>+38 %</b>
<b>Violencia intrafamiliar</b>	<b>Reducir a 28 sobre la base de 252</b>	<b>+ 42%</b>

Cuando falleció el alcalde electo Campo Elías Teherán, se realizaron elecciones atípicas y Dionisio Vélez Trujillo fue elegido para completar el período 2013-2015 como alcalde de Cartagena. Durante su mandato, implementó el Plan de Desarrollo "Ahora sí Cartagena", que entró en conflicto con lo establecido en el Plan de Desarrollo de Campo Elías Teherán, quien había sido elegido por votación popular anteriormente.

Es evidente que, en estos períodos de tiempo tan cortos, se diseñaron Planes de Desarrollo que buscaban una gran visibilidad mediática pero que no eran los más adecuados para abordar la complejidad de los problemas de la ciudad. Por ejemplo, en el Plan de Desarrollo "Ahora sí Cartagena", se estableció una meta de reducción de homicidios de 24,9 por cada 100 mil habitantes para ese breve período en el cargo. Sin embargo, la tasa de homicidios para el año 2015 resultó ser superior a los 27 por cada 100 mil habitantes.

Bajo este Plan de Desarrollo, se comenzaron a priorizar los barrios con altos índices de delincuencia y se implementó un enfoque general que se centraba en la creación de planes integrales de seguridad, dando prioridad a estos barrios. Inicialmente, se

identificaron 15 barrios como prioritarios, y posteriormente se amplió la cobertura a más áreas.

La problemática de esta estrategia se debió a que no fue diseñada para tener un impacto a mediano y largo plazo. En lugar de ello, se concibió con el propósito de lograr objetivos a muy corto plazo debido a la atipicidad de los gobiernos en el cargo. Además, estas estrategias eran demasiado ambiciosas y requerían un período de tiempo mucho más extenso para su implementación. Un ejemplo de esto fue la política pública para la resocialización de jóvenes pandilleros, que no especificó claramente las medidas y el plan de acción para el corto período en el que se implementaría. En resumen, estas estrategias fracasaron principalmente debido a la falta de tiempo y una visión estratégica inadecuada.

En 2012, se implementó el Plan de Desarrollo "En Cartagena hay campo para todos", que incluyó un capítulo dedicado a la Seguridad y el Buen Gobierno. La meta establecida para la reducción de homicidios era llegar a una tasa de 19,5 por cada 100 mil habitantes al finalizar el cuatrienio. Sin embargo, al concluir el año 2015, se observó que la tasa de homicidios era superior a los 27 por cada 100 mil habitantes.

Es relevante mencionar que Campo Elías Terán Dix asumió el cargo de alcalde como resultado de una elección popular, pero su salud se vio afectada por un cáncer de pulmón. Debido a esto, designó a sus secretarios, Felipe Merlano y Óscar Brieva, como encargados. Sin embargo, tras investigaciones de la Contraloría por irregularidades, fue suspendido y posteriormente falleció. Ante esta situación, la situación política se volvió complicada para el partido ASI, ya que el presidente Juan Manuel Santos rechazó varias veces las ternas presentadas para reemplazar a Campo Elías. En medio de este vacío, el presidente nombró a Bruce Mac Master y Carlos Otero Gerts como mandatarios temporales desde mediados de 2012 hasta mediados de 2013. Luego, en elecciones atípicas a mediados de 2013, Dionisio Vélez Trujillo fue elegido para completar el período de Terán Dix, ejerciendo la alcaldía desde 2013 hasta 2015.

### **1.8.6 Distriseguridad – Sinopsis**

De acuerdo con la descripción de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana que hasta ahora se deberían realizar en el Distrito de Cartagena para el periodo 2008 – 2019, se destaca la participación de dos grandes instituciones locales, Distriseguridad y la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, quienes actúan bajo unos compromisos y responsabilidades compartidas.

Distriseguridad, entidad cuya creación fue autorizada por el Concejo Distrital de Cartagena de Indias en el año 2002 mediante el (Acuerdo No. 028) y que luego es creada mediante Decreto 040 del 2003, emanado de la Alcaldía Distrital rubricado por el entonces alcalde Carlos Díaz Redondo en uso de las facultades conferidas por el Acuerdo No. 028 del 30 de diciembre de 2002 como un Establecimiento Público de orden distrital vinculado al Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, con el objeto del aprovechamiento de los proyectos tecnológicos aplicados al servicio de la vigilancia y seguridad, la consecución, aplicación y control de los bienes y servicios adicionales al apoyo integral de los órganos de seguridad y la fuerza pública que opera en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, y para la participación en planes, programas y proyectos que sean diseñados por los organismos, y por la Alcaldía Distrital para la prestación eficaz de servicios que garanticen la seguridad integral y fomente la convivencia ciudadana (Decreto 040 del 2013) Artículo 4.

La estructura organizacional del Establecimiento Público denominado Distriseguridad, está representada por una Junta Directiva que se encuentra integrada por cinco miembros: el Secretario del Interior y Convivencia Ciudadana, quien preside la junta, un representante de los gremios y tres personalidades designadas por el alcalde Mayor. En manos de la junta directiva y del director del Establecimiento Público está la dirección, administración y representación de la entidad. El director lo designa el alcalde mayor de Cartagena de Indias.

### 1.8.6.1 De los niveles presupuestales

Distriseguridad es una entidad descentralizada del Distrito de Cartagena de Indias encargada de administrar y supervisar los recursos destinados al respaldo logístico y tecnológico de la Alcaldía Distrital y las agencias de seguridad y fuerzas públicas de la ciudad (Distriseguridad, 2019). Estos recursos se derivan de porcentajes de varios conceptos, que incluyen el impuesto predial unificado (1%), la delimitación urbana y la aprobación de planos (10%), y la telefonía básica conmutada (100%). En el año 2019, el presupuesto asignado a esta entidad fue de 7.452 millones de pesos (consultar el presupuesto de 2019 de Distriseguridad), cifra que se encuentra entre las más bajas registradas durante el período comprendido entre 2008 y 2019.

El 80.2% del presupuesto se destinó a gastos de inversión, mientras que el 19.8% se utilizó para gastos operativos, según el informe de Distriseguridad en 2019 (Distriseguridad, 2019).. Esta inversión se alinea con las estrategias definidas en los respectivos Planes de Desarrollo del Distrito de Cartagena, con el objetivo de cumplir con el propósito del Estado, que siempre busca el beneficio de la comunidad, que es el principal motivo de servicio en un Estado democrático y social de derecho. La calidad del servicio prestado se evalúa por la comunidad, que es el elemento fundamental en la misión de este Estado benefactor, basado en fines esenciales, tal como lo establece la Constitución Política de Colombia, como un sistema regulado de obligatorio cumplimiento.

**Tabla 10** Presupuesto Distriseguridad 2019 –Funcionamiento- Inversión

Periodo	Concepto de Gasto	Apropiación Inicial	Apropiación Definitiva	Ejecución total	% Ejecución
2.019	Funcionamiento	2.694.917.868	2.751.659.843	1.965.804.053	71,4%
	Inversión	4.757.525.809	11.134.317.186	10.081.830.681	90,5%
	<b>Total</b>	<b>7.452.443.677</b>	<b>13.885.977.029</b>	<b>12.047.634.734</b>	<b>86,8%</b>

*Nota: Distriseguridad- Oficina de Presupuesto.*

El presupuesto de Distriseguridad se divide en cuatro categorías principales de inversión: la optimización tecnológica de las herramientas de seguridad (26%), el

fortalecimiento logístico de la infraestructura y la movilidad (21%), el ordenamiento y la seguridad de las playas del distrito (26%), y el fortalecimiento institucional y la promoción de la convivencia ciudadana (27%). El propósito de estas inversiones es contribuir a la solución de los problemas de seguridad y al mejoramiento de la convivencia ciudadana en colaboración con la Administración Distrital. Se espera que los gastos de inversión, que incluyen la implementación de cámaras, alarmas comunitarias, el ordenamiento de las playas, la construcción de Centros de Atención Inmediata en Salud (CAIS), la promoción de la educación comunitaria, la adquisición de equipos de comunicación y vehículos para las fuerzas de seguridad, tengan un impacto positivo en la reducción de los índices de violencia y en la mejora de la convivencia en la ciudad (Distriseguridad, 2019).

**Tabla 11 Rubros Distriseguridad**

Rubro presupuestal	Apropiación final 2019
Optimización de las herramientas tecnológicas de la Seguridad del Distrito de Cartagena	\$ 3.306.655.571
Fortalecimiento Logístico para la infraestructura y la Movilidad	\$ 3.636.244.403

*Nota: Distriseguridad- Oficina de Presupuesto.*

**Tabla 12 Rubros Distriseguridad**

Rubro presupuestal	Apropiación final 2019
Ordenamiento y seguridad de las playas del distrito	\$ 3.145.923.634
Fortalecimiento institucional	\$ 1.045.493.578

*Nota: Distriseguridad- Oficina de Presupuesto.*

Además, mediante Acuerdo No. 001 de 09 de mayo de 2019 el Concejo Distrital realiza una incorporación al presupuesto de Distriseguridad por valor de \$6.376.791.377,00 dirigida a la inversión en sus programas y proyectos así:

**Tabla 13 Incorporación presupuestal 2019**

Rubros presupuestales 2019- Distriseguridad	Incorporación 2019 inversión
Optimización tecnológica a las herramientas de seguridad	\$ 3.322.034.617,00
Fortalecimiento logístico de la infraestructura y la movilidad	\$ 2.882.645.627,00
Ordenamiento y seguridad de las playas del distrito	\$ 172.111.133,00
Fortalecimiento institucional	\$ -
<b>Total, incorporación 2019</b>	<b>\$ 6.376.791.377,00</b>

*Nota: Distriseguridad- Oficina de Presupuesto.*

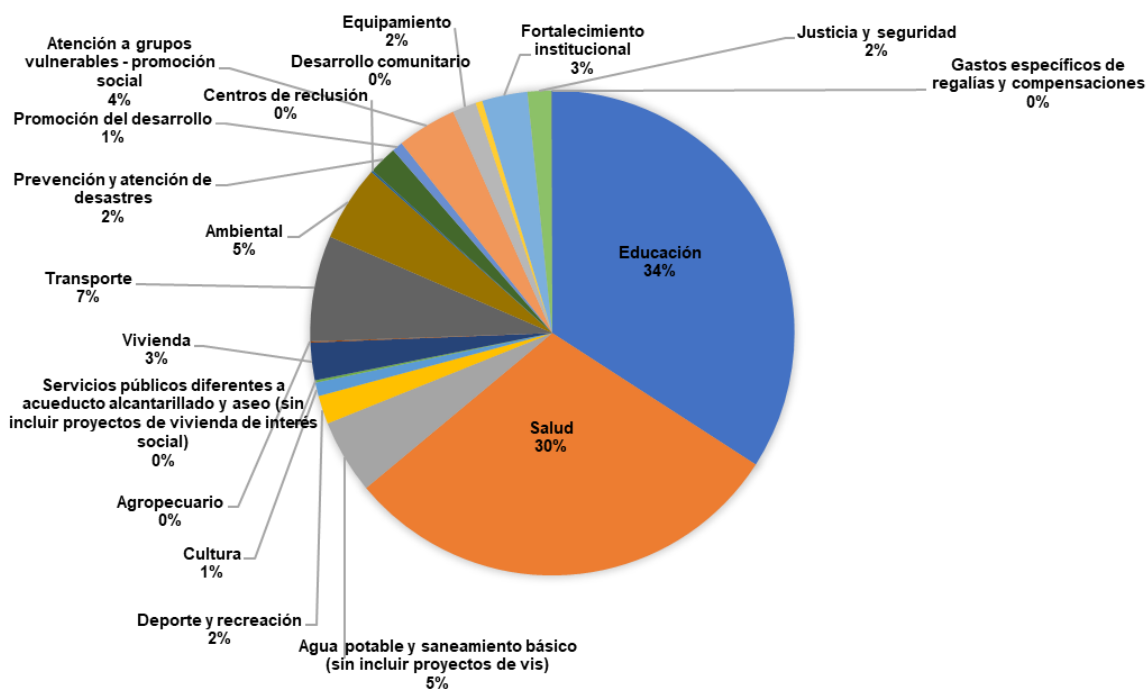
En lo que respecta al apoyo logístico, es necesario financiar el programa denominado "Fortalecimiento logístico a los organismos de seguridad, socorro y justicia en el Distrito de Cartagena". Este programa abarca diversas actividades, como el refuerzo estructural de la Estación de Policía Turística en el Centro de Cartagena, la construcción de nuevos Centros de Atención Inmediata para la Policía Metropolitana, la mejora de la infraestructura eléctrica de los Centros de Atención Inmediata en los corregimientos y la adquisición de vehículos para las fuerzas de seguridad.

En cuanto al programa de "Optimización tecnológica a las herramientas de seguridad", los fondos se destinan al mantenimiento de las cámaras de seguridad ya instaladas en el Distrito de Cartagena, a la adquisición de nuevas alarmas comunitarias y al mantenimiento de las alarmas existentes.

Es importante tener en cuenta que otras entidades de la administración distrital también invierten y desempeñan un papel fundamental en la ejecución de la política de seguridad y convivencia. Un ejemplo de ello es la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, así como los órganos de seguridad pública, en particular la Policía Metropolitana. Por lo tanto, su gestión debe tener un impacto significativo en la reducción de los índices de violencia y en la mejora de la convivencia.

En este contexto, es un desafío separar los efectos y responsabilidades de cada una de las instituciones y entidades, y analizar la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana a través de sus acciones y el logro de objetivos en planes, programas y proyectos diseñados en colaboración con estos organismos y la Alcaldía Distrital. Esto se realiza para garantizar la prestación eficiente de servicios que promuevan la seguridad integral y fomenten la convivencia ciudadana, especialmente en los rubros específicos contemplados en el presupuesto de inversión de Distriseguridad.

**Figura 3** *Gastos de inversión por sectores distrito de Cartagena 2008 – 2019*



*Fuente: Cálculos con base a consolidados de Hacienda e información pública CHIP- FUT de gastos de inversión*

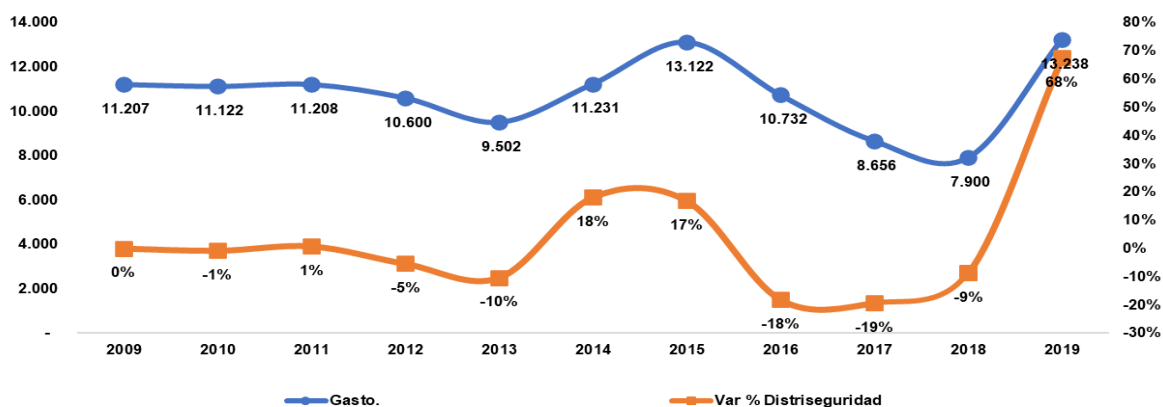
El desglose del presupuesto de Distriseguridad por categorías revela que la mayor parte de los fondos se destinan a inversiones relacionadas con adquisición de equipamiento, materiales, cámaras, suministros y servicios propios del sector de seguridad. A lo largo de los años, se observa un incremento en todos estos rubros, especialmente en el año 2019. Este aumento se justifica por la creciente responsabilidad que asume Distriseguridad al brindar apoyo integral a los órganos de seguridad y la fuerza pública que operan en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias, siguiendo las directrices de la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana del Distrito de Cartagena.

La siguiente tabla presenta una distribución detallada del presupuesto de gastos ejecutado por Distriseguridad durante el periodo de 2008 a 2019 para cumplir con sus compromisos en materia de seguridad.

**Tabla 14 Gasto de Distriseguridad 2008-2019 en millones de pesos**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Gasto</b>		<b>11.207</b>	<b>11.122</b>	<b>11.208</b>	<b>10.600</b>	<b>9.502</b>	<b>11.231</b>	<b>13.122</b>	<b>10.732</b>	<b>8.656</b>	<b>7.900</b>	<b>13.238</b>
<b>Gasto de funcionamiento</b>		<b>1.126</b>	<b>1.182</b>	<b>1.217</b>	<b>1.195</b>	<b>1.325</b>	<b>1.209</b>	<b>1.764</b>	<b>2.203</b>	<b>2.051</b>	<b>2.386</b>	<b>2.520</b>
<b>Gastos de personal.</b>		<b>869</b>	<b>864</b>	<b>963</b>	<b>975</b>	<b>1.117</b>	<b>1.209</b>	<b>1.494</b>	<b>1.493</b>	<b>1.739</b>	<b>1.858</b>	<b>2.048</b>
Servicios personales asociados a la nómina.		615	631	637	686	802	892	964	1.102	1.246	1.305	1.444
Servicios personales indirectos.		85	35	50	39	44	19	203	107	114	146	135
Contribuciones inherentes a la nómina.		169	198	276	249	270	298	327	285	379	406	469
<b>Gastos generales</b>		<b>257</b>	<b>318</b>	<b>254</b>	<b>221</b>	<b>208</b>	-	<b>271</b>	<b>602</b>	<b>312</b>	<b>529</b>	<b>472</b>
Adquisición de bienes.		20	22	30	11	7	-	26	43	21	74	85
Adquisición de servicios.		237	296	224	210	201	-	245	558	291	454	387
<b>Transferencias corrientes</b>		-	-	-	-	-	-	-	<b>108</b>	-	-	-
Otras transferencias.		-	-	-	-	-	-	-	108	-	-	-
<b>Gastos de inversión</b>		<b>10.080</b>	<b>9.939</b>	<b>9.991</b>	<b>9.404</b>	<b>8.177</b>	<b>10.022</b>	<b>11.358</b>	<b>8.529</b>	<b>6.605</b>	<b>5.514</b>	<b>10.718</b>
<b>Dotación.</b>		<b>10.080</b>	<b>9.939</b>	<b>9.991</b>	<b>9.404</b>	<b>8.177</b>	<b>10.022</b>	<b>11.358</b>	<b>8.529</b>	<b>6.605</b>	<b>5.514</b>	<b>10.718</b>
Equipos, materiales, suministros y servicios propios del sector		10.080	9.939	9.991	9.404	8.177	10.022	11.358	8.529	6.605	5.514	10.718

Fuente: Consolidado de Hacienda e Información Pública – CHIP. CGR Presupuestal, ejecución de gasto.

**Figura 4 Presupuesto de gasto y Var% gasto Distriseguridad**

Fuente: Calculo de los autores con base en Consolidado de Hacienda e información Pública – CHIP. CGR Presupuestal, ejecución de gasto.

Por lo tanto, se propone llevar a cabo un análisis de las estrategias de las políticas públicas incluidas en los Planes de Desarrollo de los alcaldes electos entre 2008 y 2019, en relación con las gestiones realizadas por el Distrito de Cartagena y Distriseguridad. Estas políticas se entienden como uno de los elementos que legitiman las acciones administrativas del Estado, con el fin de establecer la confianza entre los ciudadanos y las instituciones políticas. Esto permitirá dar visibilidad a los proyectos, programas y planes en el contexto del desarrollo humano, utilizando el método de análisis de evaluación de resultados para determinar su eficacia (Hernandez, 2015).

**Tabla 15 Gastos de Distriseguridad 2008 – 2019 en millones de pesos**

Vigencia	Objeto del gasto	Apropiación inicial	Apropiación final	Ejecución total	% Ejecución
2008	Funcionamiento	1.121.920.882	1.121.920.882	1.099.207.226	98,0%
	Inversión	10.097.287.936	12.933.940.973	8.935.827.633	69,1%
	<b>Total</b>	<b>11.219.208.818</b>	<b>14.055.861.855</b>	<b>10.035.034.859</b>	<b>71,4%</b>
2009	Funcionamiento	1.129.485.182	1.129.485.182	1.126.211.372	99,7%
	Inversión	10.787.638.301	11.599.473.145	10.080.453.472	86,9%
	<b>Total</b>	<b>11.917.123.483</b>	<b>12.728.958.327</b>	<b>11.206.664.844</b>	<b>88,0%</b>
2010	Funcionamiento	1.188.279.537	1.188.279.537	1.187.873.268	100,0%
	Inversión	11.414.542.526	12.092.935.396	9.939.250.972	82,2%
	<b>Total</b>	<b>12.602.822.063</b>	<b>13.281.214.933</b>	<b>11.127.124.240</b>	<b>83,8%</b>
2011	Funcionamiento	1.220.524.236	1.220.524.236	1.216.630.821	99,7%
	Inversión	9.259.724.818	10.897.391.206	9.990.944.334	91,7%
	<b>Total</b>	<b>10.480.249.054</b>	<b>12.117.915.442</b>	<b>11.207.575.155</b>	<b>92,5%</b>
2012	Funcionamiento	1.226.105.071	1.226.105.071	1.195.354.052	97,5%
	Inversión	9.593.243.277	10.469.809.581	9.404.404.457	89,8%
	<b>Total</b>	<b>10.819.348.348</b>	<b>11.695.914.652</b>	<b>10.599.758.509</b>	<b>90,6%</b>
2013	Funcionamiento	1.346.536.320	1.346.536.320	1.325.043.772	98,4%
	Inversión	9.723.084.551	10.962.339.649	8.177.203.566	74,6%
	<b>Total</b>	<b>11.069.620.871</b>	<b>12.308.875.969</b>	<b>9.502.247.338</b>	<b>77,2%</b>
2014	Funcionamiento	1.214.776.642	1.214.776.642	1.209.039.155	99,5%
	Inversión	8.920.305.705	12.374.734.551	10.022.138.054	81,0%
	<b>Total</b>	<b>10.135.082.347</b>	<b>13.589.511.193</b>	<b>11.231.177.209</b>	<b>82,6%</b>
2015	Funcionamiento	1.565.912.833	1.877.577.133	1.764.277.718	94,0%
	Inversión	11.483.360.776	14.924.608.464	11.357.904.392	76,1%
	<b>Total</b>	<b>13.049.273.609</b>	<b>16.802.185.597</b>	<b>13.122.182.110</b>	<b>78,1%</b>
2016	Funcionamiento	1.755.388.256	2.218.091.114	2.203.023.482	99,3%
	Inversión	5.290.848.681	8.658.639.291	8.529.011.870	98,5%
	<b>Total</b>	<b>7.046.236.937</b>	<b>10.876.730.405</b>	<b>10.732.035.352</b>	<b>98,7%</b>
2017	Funcionamiento	2.046.749.849	2.070.963.499	2.051.435.364	99,1%
	Inversión	6.764.168.238	8.284.267.815	6.604.644.841	79,7%
	<b>Total</b>	<b>8.810.918.087</b>	<b>10.355.231.314</b>	<b>8.656.080.205</b>	<b>83,6%</b>
2018	Funcionamiento	2.478.186.598	2.670.530.552	2.386.102.304	89,3%
	Inversión	4.920.973.981	7.372.223.455	5.514.180.110	74,8%
	<b>Total</b>	<b>7.399.160.579</b>	<b>10.042.754.007</b>	<b>7.900.282.414</b>	<b>78,7%</b>
2019	Funcionamiento	2.694.917.868	2.751.659.843	1.965.804.053	71,4%
	Inversión	4.757.525.809	11.134.317.186	10.081.830.681	90,5%
	<b>Total</b>	<b>7.452.443.677</b>	<b>13.885.977.029</b>	<b>12.047.634.735</b>	<b>86,8%</b>

Fuente: Distriseguridad- Oficina de Presupuesto.

Muestra la citada tabla un notable incremento en el presupuesto de 2015 con un total de \$16.802.182.597, en donde el gasto de inversión asciende a \$14.924.608.464 de los cuales se ejecutó el 76.1%.

#### **1.8.6.2 Misión**

La misión de Distriseguridad, como un ente público adscrito al Distrito de Cartagena, es adquirir recursos y gestionarlos de manera eficiente y transparente para brindar apoyo logístico y tecnológico a la Alcaldía Distrital, los organismos de seguridad y la comunidad de Cartagena de Indias. Esto se lleva a cabo con el propósito de desarrollar e implementar proyectos y programas que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de seguridad integral y convivencia en el distrito.

#### **1.8.6.3 Visión**

Para el año 2023, Distriseguridad aspira a ser reconocida por su capacidad para generar proyectos que mejoren la percepción de seguridad en el distrito de Cartagena. Además, busca destacarse por brindar apoyo logístico y tecnológico de manera oportuna a la alcaldía distrital, los organismos de seguridad y otras partes interesadas. La entidad tiene como objetivo promover la digitalización, reducir el uso de papel, automatizar transacciones contables en línea, gestionar eficazmente los recaudos y pagos, atender solicitudes y quejas mediante herramientas tecnológicas, y realizar un seguimiento puntual de los procesos.

#### **1.8.7 Diagnostico**

Bajo el marco del Decreto 040 de 2003, que establece la obligación tanto para Distriseguridad como para el Distrito de Cartagena, a través de la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, de desarrollar proyectos destinados a mejorar la percepción de seguridad en el Distrito de Cartagena y brindar servicios eficientes

que promuevan la seguridad integral y la convivencia ciudadana, se llevará a cabo la presente investigación.

En consecuencia, los dos organismos principales encargados de planificar y asignar recursos de inversión para abordar temas relacionados con el crimen, la seguridad y la convivencia ciudadana en el Distrito de Cartagena son la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana y Distriseguridad. Para ser más precisos, la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, como parte del Distrito, tiene la responsabilidad de diseñar y establecer políticas públicas en materia de seguridad y convivencia ciudadana. Estas políticas se enfocan en la lucha contra el delito y la criminalidad, y se ejecutan a través de planes, programas y proyectos que contemplan estrategias para su implementación en todo el territorio del Distrito.

Por otro lado, Distriseguridad tiene la tarea de proporcionar apoyo logístico a las entidades encargadas de garantizar la seguridad en el Distrito. Esto implica llevar a cabo proyectos destinados a mejorar la vigilancia, suministrar combustible para la movilidad de las fuerzas de seguridad, proveer equipos de comunicación y contribuir al fortalecimiento de los frentes de seguridad, entre otras responsabilidades. En este sentido, es fundamental que exista una coordinación planificada y sincronizada entre ambas entidades para evitar conflictos en sus funciones y garantizar una acción efectiva.

### ***1.8.8 Panorama social del medio en el Distrito***

Dada la situación actual de la violencia en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena, que se caracteriza principalmente por una tasa de homicidios que supera las 20 muertes anuales por cada 100 mil habitantes, una estadística reportada por el Centro de Observación y Seguimiento del Delito (COSED, 2019), la cual es significativamente mayor al margen establecido por la Organización Panamericana de Salud, que es menor a 10 muertes por cada 100 mil (Sanford, 2019). Por un lado, se observa un alto índice de violencia interpersonal en la ciudad,

con un promedio de 2717 denuncias anuales durante el período 2008-2019, además de una elevada incidencia de robos, que sumaron un total de 7803 denuncias en 2018 y aumentaron a 8975 casos en 2019, según datos de la (Policía Nacional, 2020).

Estos indicadores, que no favorecen la gestión administrativa, se agravan con los datos de percepción de inseguridad publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en su encuesta de convivencia y seguridad ciudadana de 2018. Según esta encuesta, Cartagena se sitúa como la segunda ciudad, entre las 13 principales de Colombia, con la más alta percepción de inseguridad, con una tasa de 73.9, a pesar de que la tasa de victimización en Cartagena para el mismo estudio es de 9.6%, la tercera más baja entre las 13 principales ciudades. Esto parece indicar que el problema está más relacionado con la percepción de un entorno inseguro que con una alta tasa de victimización, y se respalda con los resultados de la encuesta de percepción realizada por el DANE (2019).

Los indicadores muestran una situación de seguridad y convivencia que parece no mejorar a pesar de la inversión realizada. A pesar de contar con un mayor equipamiento para la policía, tecnología avanzada de vigilancia contra la delincuencia y esfuerzos presupuestales dirigidos a una mejor atención y apoyo a la comunidad a través de programas como los frentes de seguridad, las alarmas comunitarias y la pedagogía de convivencia, los índices de violencia no han disminuido como se esperaba. Este planteamiento se basa en los resultados obtenidos por Granados (2018) y da lugar al problema de investigación que guía este estudio, buscando obtener un diagnóstico apropiado de esta situación.

En la investigación de Granados, 2018 se encuentra que la relación entre presupuesto y resultados de impacto en los indicadores de convivencia y seguridad ciudadana, no siguen la lógica de eficacia traducida en la premisa que un incremento en el gasto público de seguridad debe generar una disminución en la

misma proporción en la tasa de criminalidad. La asignación presupuestal y la tendencia de los delitos guardan una relación directa y no inversa como en teoría es lo esperado.

Es de todo conocimiento la persistencia de elementos ilegales de dominación, justicia a mano propia y pactos institucionales, registrados en la reciente historia de Colombia que se presentan como amenaza, soborno, sicariatos, violencia personal, elementos ilegales utilizados para la obtención de fines perseguidos, conforman fenómenos sociopolíticos listos para ser estudiados, más allá de los criterios jurídicos y legales, y de los análisis producto de la acción informativa de la estadística, ante estos panoramas.

La existencia de una democracia funcional depende de la presencia de un Estado sólido, y la participación política solo puede ser efectiva si el Estado funciona eficientemente. Para lograr una mayor descentralización, es esencial que el Estado mantenga su supremacía. No se puede fortalecer la democracia a nivel local sin abordar simultáneamente las estructuras de poder local que contradicen estos esfuerzos. La implementación de instituciones modernas en entornos premodernos es un desafío, a menos que se acompañe de cambios políticos, militares y económicos que faciliten la adaptación y el éxito de estas instituciones (García y Revelo: 2010).

Estos indicadores sociales en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena requieren un análisis exhaustivo de las estadísticas de violencia durante el período 2008-2019. El propósito es evaluar la efectividad de las estrategias de las políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana incluidas en los Planes de Desarrollo implementados durante esos períodos gubernamentales. Se busca lograr un resultado óptimo de la inversión realizada en seguridad y convivencia ciudadana, con la expectativa de reducir los índices de criminalidad y mejorar la seguridad y la convivencia de la comunidad (Distriseguridad, 2021).

La política pública de seguridad, incluso a nivel nacional, ha enfatizado el uso de herramientas tecnológicas para mejorar la vigilancia y el control de la criminalidad en las áreas locales. Sin embargo, en muchas administraciones locales en los últimos años, la inversión en tecnología para la convivencia y la seguridad ciudadana a menudo no se ha alineado adecuadamente con las necesidades reales de las comunidades. Esto se debe a que la distribución de los recursos no se prioriza correctamente, a menudo concentrando la vigilancia en áreas de bajo riesgo o no críticas en términos de delitos, criminalidad y protección de derechos fundamentales, como la vida y la propiedad (Ministerio de Defensa Nacional, 2019, págs. 70-72).

En cuanto a la asignación de recursos y su distribución adecuada, es fundamental que la inversión realizada tenga un alto impacto en los niveles de seguridad. Por ejemplo, en Cartagena, se han instalado aproximadamente 609 cámaras de videovigilancia en 475 puntos de vigilancia, incluyendo 58 cámaras en 29 Centros de Atención Inmediata (CAI). Además, se han instalado 285 alarmas comunitarias. Estos recursos se han concentrado en el centro de la ciudad en los años anteriores, pero se ha avanzado en la ampliación de la cobertura, llegando a áreas con una gran necesidad de vigilancia, como los barrios con altas tasas de homicidios, violencia interpersonal y robos, como El Pozón, Olaya Herrera, Nelson Mandela y San Francisco (COSED, 2019).

Conforme a lo anteriormente citado, en la Tabla 15 se muestran los barrios atendidos; y en el caso de los barrios Olaya Herrera y San Francisco, estos han sido incorporados en el ítem otros barrios, con 349 cámaras para un gran total de 475 cámaras que se instalaron entre 2008 y 2019 abarcando de esta manera los correspondientes tres periodos de Gobierno Distrital que se han fijado para llevar a cabo la presente investigación.

**Tabla 16 Cámaras de vigilancia instaladas en Cartagena por barrios 2008 - 2019**

Barrios con mayor número de cámaras instaladas	Localidad Histórica y del Caribe Norte	Localidad Industrial y de la Bahía	Localidad de la Virgen	Total
El Pozón			17	17
Torices	16			16
Centro	15			15
Boca grande	14			14
Pie de la Popa	12			12
Tenera		12		12
Nelson Mandela		11		11
Manga	11			11
San José de los Campanos		10		10
Crespo	8			8
Otros Barrios	131	107	111	349
<b>Total</b>	<b>207</b>	<b>140</b>	<b>128</b>	<b>475</b>

*Fuente: Distriseguridad.*

Esperamos, por lo tanto, que estas inversiones, como parte de los servicios estatales, generen un valor público para la comunidad, logrando el cumplimiento de los objetivos de reducción de crímenes, homicidios, robos y contribuyendo al fortalecimiento de la seguridad y la convivencia ciudadana en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Esto sería un ejemplo de la realización de la finalidad esencial del Estado hacia la comunidad, que es la base de su existencia según la visión constitucional, dado que Colombia es un Estado Social de Derecho.

Según el Centro de Observación Prospectivo - DITAH (2019), en Colombia había aproximadamente 166,940 policías uniformados y 4,123 no uniformados, sumando un total de 171,063 agentes de policía. Esto equivaldría a una tasa de 318 policías por cada 100,000 habitantes, cifra que se encuentra en línea con los estándares recomendados por las Naciones Unidas. Sin embargo, el desafío reside en la distribución de los policías en las diferentes ciudades, ya que algunas tienen una mayor concentración que otras, como se observa en el caso de Cartagena, que tenía alrededor de 245 policías por cada 100,000 habitantes en el año 2019, colaborando en diversas actividades coordinadas con Distriseguridad para mejorar su desempeño en la ciudad (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2018).

**Tabla 17** *Cifras de personal Policía MECAR – Cartagena 2019*

<b>Categoría</b>	<b>Cantidad</b>
Oficiales	91
Nivel Ejecutivo	2607
Agentes	3
Auxiliares	150
No Uniformados	51
<b>Total</b>	<b>2902</b>
Población	1.184.541
<b>Policías X 100 mil Hab.</b>	<b>245</b>

*Fuente: Centro de Observación Prospectivo del Direccionamiento del Talento Humano*

En síntesis, el estudio de la eficacia de la inversión en seguridad, pasa también por el estudio de la eficacia de las estrategias de las políticas adelantadas para la seguridad ciudadana, sus enfoques y contribución (Moreno, 2019). Es de anotar que, si bien la inversión ha ido por buen camino, no produjo la meta esencial para enfrentar el panorama social que se ha vivido y se vive, y de otro lado, la operatividad de la fuerza policial con base en las estrategias trazadas ha demostrado que, el equipo Distrito - Distriseguridad no están actuando bajo una estricta planeación pegada a las estrategias trazadas.

Por lo tanto, es de suma importancia, como parte esencial del trabajo, revisar la eficacia de las estrategias de las políticas públicas en seguridad y convivencia ciudadana planeadas y ejecutadas en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias durante el periodo 2008 – 2019 mediante mecanismo de valor público.

Dentro del panorama social en el Distrito se resalta el aumento en el homicidio de 171 en 2008 a 213 en 2011, un fuerte incremento en los años 2012 a 2015 gobierno inconcluso de Campo Elías, y sostenimiento 2016 a 2018 Manuel Vicente Duque, dos gobiernos de periodos cuestionados por asuntos judiciales, lo cual sirvió de aliciente al aumento de homicidios en el Distrito de Cartagena durante los años 2016 a 2018.

**Tabla 18 Homicidios por modalidad Cartagena 2008 – 2019**

Modalidad	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Sicariato	78	149	116	92	97	102	78	61	55	56	51
Riña común	38	40	70	57	69	59	86	90	86	108	108
Hurto	21	13	10	11	18	32	40	41	31	33	23
Riña entre pandillas					37	44	44	25	27	24	18
Desconocida o por establecer	8	16	7	13	16	14	21	35	17	9	8
Violencia intrafamiliar		4	2	2	7	6	12	4	6	3	2
Ajuste de cuentas	5	6	13	6	1			7	4	4	
Bala perdida	2	7	11	8	3	2	3	1	1	2	2
Violencia de género	10	1	2	8	3	3	2	1	5	3	1
Linchamiento	2	2					3	2		9	4
Ciudadano en defensa propia	3	1	2	8	2		3	2			
Otro tipo	2	3	3	2					6	1	3
Accidental				6	3	1	2	3			
S/d											10
Pasional	2	1					1	1			
Extorsión						1					
<b>Total, general</b>	<b>171</b>	<b>243</b>	<b>236</b>	<b>213</b>	<b>256</b>	<b>264</b>	<b>295</b>	<b>273</b>	<b>238</b>	<b>252</b>	<b>230</b>

*Fuente: Centro de Observación y Seguimiento del Delito - COSED con base en Medicina Legal, Policía Nacional y CTI*

**Tabla 19 Numero de hurtos por tipo 2008 - 2019**

Tipo de hurto	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personas	1495	1244	1164	1536	1482	1122	1080	1040	1116	1910	5380	5807
Comercios	339	377	315	332	293	213	253	234	238	113	832	969
Motocicletas	340	262	321	336	329	166	278	259	270	249	757	647
Residencias	279	291	303	332	277	229	217	201	205	221	790	764
Vehículos	58	46	27	35	24	15	17	19	19	14	44	57
<b>Total, general</b>	<b>2511</b>	<b>2220</b>	<b>2130</b>	<b>2571</b>	<b>2405</b>	<b>1745</b>	<b>1845</b>	<b>1753</b>	<b>1848</b>	<b>2507</b>	<b>7803</b>	<b>8244</b>

*Nota: Centro de Observación y Seguimiento del Delito - Cosed con base en Policía Nacional*

Se puede distinguir en la Tabla 19, arriba citada, que los hurtos en su mayoría acontecen bajo la modalidad de persona a personas, pasó de 1495 en 2008 a 5807 en 2019 que se acerca al 61% del total de hurtos, les siguen hurtos a motocicletas, a comercios, residencias y vehículos, con valores relacionados de 13%, 13%, 12% y 1%. De otro lado la cantidad de casos entre 2008 y 2019 se aumentó en más de 200% al pasar de 2511 casos a 8244 registrando un aumento de 5733 equivalente al 211% lo cual se considera un indicador muy alto, lo que demuestra que las estrategias de las políticas públicas han fallado, y sus metas no se cumplieron.

## 1.9 Metodología

La metodología que se ajusta mejor a la estructura de esta investigación es el enfoque cuantitativo, ya que se pretende generar una evaluación enfocada en el valor que el Estado crea a través de estrategias públicas, mejorando la calidad de los servicios que ofrece a la población y satisfaciendo sus necesidades. Se debe recordar que el Estado tiene un compromiso fundamental en todas las acciones que buscan beneficiar a la comunidad y mejorar su calidad de vida. Por lo tanto, el buen gobierno y políticas públicas eficaces son fundamentales para generar valor público. En este contexto, el valor público se refiere a aquello que la población valora y aprecia.

La participación de la sociedad en las políticas públicas puede entenderse de diversas maneras. Para algunos, esto se limita a emitir su voto en las elecciones, donde los representantes elegidos por la ciudadanía toman decisiones en su nombre. Sin embargo, para la mayoría, la participación ciudadana en las políticas implica que los tomadores de decisiones consideren las preferencias y opiniones de los ciudadanos, permitiendo que el público tenga un papel activo en el proceso de formulación de políticas (Canto, 2008, p. 2).

Para llevar a cabo esta investigación, se ha decidido utilizar como fuente de datos estadísticos los estudios realizados por "Cartagena Cómo Vamos" en lo que respecta a seguridad y convivencia ciudadana. Este proyecto se originó a finales de 2004 cuando un grupo de organizaciones civiles y comunitarias en Cartagena se unieron siguiendo el modelo del "Programa Bogotá Cómo Vamos". La iniciativa se propuso aplicar esta experiencia en Cartagena, aprovechando su enfoque en la recopilación de datos estadísticos y de percepción ciudadana.

Desde el año 2005, "Cartagena Cómo Vamos" se ha dedicado al seguimiento y monitoreo de la calidad de vida de los habitantes de Cartagena utilizando

indicadores objetivos y la percepción de la ciudadanía. Su objetivo es contribuir a la transparencia gubernamental y fomentar una ciudadanía informada, responsable y participativa.

Este proyecto se ha convertido en una fuente confiable de análisis estadístico que ha fortalecido la comprensión de los indicadores técnicos y de percepción. "Cartagena Cómo Vamos" cuenta con un equipo promotor compuesto por diversas organizaciones como ANDI Bolívar, Universidad Tecnológica de Bolívar, Cámara de Comercio de Cartagena, El Universal, Comfamiliar, Funcicar, El Tiempo, Fundación Corona y Cámara de Comercio de Bogotá. A través de encuestas de percepción ciudadana, especialmente en el área de seguridad ciudadana, se ha logrado capturar la opinión de la comunidad y evaluar el valor público generado por las políticas públicas locales.

Lo citado muestra el amplio equipo de promotores que consolidan la labor de "Cartagena Cómo Vamos"; y bajo este soporte estadístico, se logró incluir la herramienta de medición producto de las encuestas ordenadas y clasificadas del citado programa.

Ahora bien, como programa estadístico de encuestas, se han aplicado estrategias de evaluación con sus respectivos indicadores como se muestra a continuación.

### ***1.9.1 Tipo de investigación***

Enfoque: Cuantitativo y Descriptivo

Diseño de la Investigación:

El presente estudio se basa en un enfoque cuantitativo y descriptivo para analizar la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias durante el periodo 2008-2019. Este

diseño permitirá recopilar datos numéricos y objetivos que ayuden a comprender las tendencias y los impactos de las estrategias en cuestión.

**Datos Estadísticos:** Se recopilarán datos estadísticos relevantes, como las tasas de delitos reportadas oficialmente en Cartagena de Indias durante el periodo 2008-2019, así como datos demográficos y económicos que puedan influir en la seguridad y la convivencia.

**Análisis de Datos:**

**Análisis Comparativo:** Se llevarán a cabo análisis comparativos para identificar tendencias y patrones a lo largo del tiempo y entre diferentes grupos demográficos y de visitantes, permitiendo evaluar la evolución de la seguridad y la convivencia.

**Análisis de Correlación:** Se realizarán análisis de correlación para explorar posibles relaciones entre la percepción de seguridad, los indicadores de delincuencia y otros factores relevantes como la inversión en estrategias de seguridad y la calidad de vida.

Este estudio permitirá obtener una visión numérica y objetiva de la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia en Cartagena de Indias durante el período estudiado.

La investigación que se realiza es de naturaleza descriptiva. Según la definición de Carlos Sabino en su obra "El proceso de investigación" (1992), la investigación descriptiva tiene como propósito principal describir características esenciales de conjuntos de fenómenos homogéneos. Utiliza criterios sistemáticos para analizar la estructura y el comportamiento de los fenómenos estudiados, generando información sistemática y comparativa con otras fuentes (Martínez, 2018).

En este sentido, este trabajo se basa en el enfoque del "Valor Público" y utiliza fuentes estadísticas para llevar a cabo un análisis de la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana implementadas por los actores involucrados, siguiendo las pautas establecidas en los Planes de Desarrollo.

La investigación en cuestión se clasifica dentro de la categoría "descriptiva" ya que su objetivo principal es evaluar el grado de eficiencia que podría tener la inversión pública en la mejora de las condiciones subyacentes que contribuyen a la delincuencia, con el fin de determinar los niveles de seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito de Cartagena de Indias.

A partir de la identificación de factores, que determinan el comportamiento de variables que impactan los niveles de eficiencia de la seguridad en la ciudad, del seguimiento a indicadores que constituyen la expresión cuantitativa del tema abordado. En tal sentido, se podrá identificar si el gasto en inversión se traduce en disminuciones de las tasas de criminalidad o en aumentos de la percepción de seguridad de los ciudadanos, de esa manera, de acuerdo con la profundidad concluyente del proceso de la investigación, se considera el estudio de tipo descriptivo (Mesa, 2014).

Ello es comprobar si las estrategias de las políticas públicas aplicadas generan un valor público.

### **1.9.2 Enfoque**

La investigación se enmarca en un diseño cuantitativo; y en tal sentido, se orienta bajo la corriente deductiva que parte de la formulación de una hipótesis desde la etapa de diseño del proceso investigativo, desde donde entonces, se desarrollan actividades que van contribuyendo a resolver la pregunta o las preguntas planteadas alrededor de la hipótesis formulada; pero, además busca la expansión de los datos, y el asocio de las variables, de tal manera que se pueda obtener

interpretaciones, estructurar observaciones, y plantear conclusiones a partir del tratamiento de los datos (Hernández, Fernández, & Babtista, 2014).

En concordancia con el enfoque cuantitativo, la información utilizada para el análisis es acotada y asociada con un método estructurado para el cálculo y medición de la eficiencia que, en este caso, corresponde al Análisis comparativo de las variables de estudio. Como resultado de esto, se realizarán estimaciones representadas en cuadros, gráficas y tablas, esencialmente ilustrativas, de fronteras de rendimiento de las variables y de los indicadores de eficiencia (Cruz, 2018).

La brújula cuantitativa en el proceso de recolección de la información empleada para el logro de los resultados propuestos, se seguirá el principio de suficiencia y adecuación. En cuanto a la primera categoría será seleccionada la información de manera acotada a las variables seleccionadas de acuerdo con la exigencia del modelo”. Con respecto a la segunda, la información será procesada y transformada en indicadores, de acuerdo con las necesidades y perspectivas teóricas del modelo seguido, o bien, se realizará análisis exhaustivo a los indicadores existentes que han sido objeto de estudio, para determinar el alcance de los programas y proyectos desarrollados con miras a disminuir los niveles de inseguridad (Briones, 2002).

### ***1.9.3 Paradigma de investigación***

Se enmarca en el paradigma positivista, el cual es apropiado para investigaciones que buscan describir fenómenos mediante la recopilación y análisis de datos cuantitativos, este paradigma se caracteriza por su enfoque en la objetividad, la medición y el análisis empírico de los fenómenos sociales, basándose en métodos científicos para la recopilación de datos y su posterior análisis.

Inicialmente, la objetividad se establece como pilar, donde el investigador mantiene una distancia crítica del objeto de estudio, evitando que sus creencias o prejuicios personales influyan en los resultados de la investigación, esta objetividad se

complementa con el empirismo, donde el conocimiento se adquiere a través de la observación y medición de la realidad, así, la recopilación de datos estadísticos sobre delitos y estrategias de seguridad proporciona una base empírica sólida para el análisis.

Además, se enfatiza en la medición cuantitativa, recopilando datos numéricos que permiten una evaluación objetiva de las hipótesis, realizándose a través del uso de estadísticas de delincuencia para proporcionar datos concretos para el análisis. La causalidad. En este contexto, se investiga cómo las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana pueden influir en la reducción de la incidencia delictiva.

#### ***1.9.4 Estrategia de recolección de datos***

Este enfoque nos permitirá recabar datos objetivos y numéricos para analizar las tendencias y determinar el impacto de las estrategias implementadas. A continuación, se detalla la estrategia de recolección de datos que se seguirá:

**Recopilación de Datos Estadísticos.** Se recolectarán datos de las tasas de delitos reportadas oficialmente en Cartagena de Indias durante el periodo de estudio, incluyendo, pero no limitándose a robos, asaltos, y otros delitos contra la propiedad y la persona.

Se buscarán estadísticas sobre demografía y economía que puedan influir en la seguridad y convivencia, tales como población, ingreso per cápita, tasas de desempleo, y niveles de educación.

**Fuentes de Datos.** Bases de datos oficiales de organismos gubernamentales y de seguridad, informes de instituciones académicas y de investigación que hayan estudiado temas relacionados y publicaciones de organizaciones internacionales que monitorean tendencias de seguridad a nivel global y regional.

Métodos de Análisis de Datos. Análisis Comparativo: Se empleará para identificar cambios y tendencias en las tasas de delincuencia antes y después de la implementación de estrategias de seguridad y convivencia, así como para comparar estas tendencias con otros distritos o ciudades cuando sea pertinente.

Análisis de Correlación. Se utilizará para explorar la relación entre diferentes variables, como la inversión en seguridad, percepción de seguridad, indicadores económicos, y tasas de criminalidad, con el fin de identificar patrones que puedan explicar las variaciones en la seguridad y convivencia ciudadana.

Esta estrategia de recolección y análisis de datos proporcionará una base sólida para evaluar de manera objetiva la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en Cartagena de Indias, permitiéndonos obtener conclusiones basadas en evidencia sobre su impacto en la reducción de la delincuencia y en la mejora de la percepción de seguridad en el distrito turístico y cultural durante el periodo 2008-2019.

#### **1.9.5 Procedimiento para la obtención de los resultados**

Para la obtención de los resultados propuestos para el desarrollo del presente trabajo investigativo se propuso una secuencia de fases con la finalidad de reunir el acervo argumentativo para dar la solidez que se requiere.

##### **1.9.5.1 Fase I: Definición, recolección, procesamiento, depuración de variables y análisis de indicadores**

Se han obtenido las fuentes y bases de datos a consultar para la definición de este primer grupo de variables como fueron, tablero de instrumentos del Centro de Observación y Seguimiento del Delito, COSED, Estadísticas delictivas de la Policía Nacional, Boletines estadísticos de la Revista Forense del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses, los informes fiscales de visitas de la Contraloría Distrital a Distriseguridad y las encuestas de percepción ciudadana del DANE.

El segundo grupo de variables e indicadores se obtuvo de informes del Departamento de Presupuesto de Distriseguridad, y de los distintos acuerdos de aprobación del presupuesto distrital del Concejo de Cartagena para los periodos de gobierno 2008 – 2019 materia de estudio de esta investigación. A partir de los datos presupuestales extraídos de estas dos fuentes se identifican las partidas relacionadas al gasto de inversión global en seguridad y convivencia ciudadana, asignados a cada entidad involucrada en la ejecución de dicha política; de esta manera, además de identificar la fuente y los ingresos objeto de análisis, que en este caso son, la inversión en tecnología y logística de Distriseguridad, referenciada en su presupuesto. Se podrá tener referencia de los otros gastos e inversiones externos dedicados a la seguridad y convivencia ciudadana, además de poder dar un cálculo más preciso del valor total de la inversión, y sus porcentajes y forma de distribución.

Por parte de la Policía Metropolitana, se obtuvieron variables como el número de policías disponibles por año en la ciudad, su distribución por cuadrantes, consumo de equipamiento y vehículos, y presupuesto aproximado de gastos.

De Distriseguridad también se obtuvo información sobre el número de cámaras y alarmas comunitarias disponibles en la ciudad por años, el gasto relacionado por año, el número de estrategias comunitarias de prevención y su gasto relacionado por año y otras estrategias y tecnologías de seguridad aplicadas hacia otros grupos preventivos, como frentes de seguridad, grupos de taxistas y demás y su gasto asociado.

Con esta información debidamente recolectada, seleccionada, organizada, depurada y procesada se definirán las variables e indicadores más adecuados para el análisis basado en el mecanismo del valor público generado ante la inversión del Estado para beneficio de la comunidad.

Lo anterior citado se resume en la relación Costo – Beneficio.

### **1.9.5.2 Fase II: Construcción de la hipótesis de la intervención o teoría de cambio.**

Se empleará una planificación detallada que señalará la dirección del análisis, desglosando cada uno de los resultados previstos. Se representará la relación causal entre los insumos, productos, resultados e impactos, además de explorar los supuestos subyacentes en la intervención (López & Trie, 2014). Siguiendo la perspectiva del autor, se llevará a cabo un análisis sobre la finalidad del programa, los supuestos en los que se basa, los riesgos asociados a su desarrollo y las hipótesis e indicadores relacionados. Se elaborará una propuesta de cambio siguiendo la teoría de valor público, donde se detallarán tanto las metas que se debían lograr como una posible teoría de cambio en caso de que exista.

En esta fase, se profundizará en las necesidades y problemas que motivaron la formulación e implementación de la intervención. Se describirán las necesidades o problemas identificados a través de indicadores pertinentes, así como la población objetivo sobre la que se esperaban efectos, haciendo hincapié en los análisis basados en enfoques de derechos humanos, género, y enfoques diferenciales, poblacionales, ambientales y territoriales (Baltazar, 2008).

En este paso, se detallarán los resultados a largo plazo que se esperan alcanzar con el análisis. Estos resultados se expresarán como medidas de cambio en relación a los indicadores identificados en las necesidades, y se establecerán las conexiones en la cadena causal, identificando las relaciones entre insumos y actividades que permiten la transformación de estos en productos o servicios que se entregan a la población objetivo. Cada tipo de insumo puede estar asociado a diversas actividades que, en conjunto, conforman un producto. Finalmente, se construirá la hipótesis del análisis (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

### ***1.9.5.3 Fase III: Análisis conjunto del comportamiento de los indicadores de seguridad y convivencia ciudadana y de la dinámica y composición de los rubros de inversión para la seguridad y la convivencia ciudadana***

Una vez definidas las variables de estudio, y estructurada su operacionalización, la siguiente fase es, la del estudio del comportamiento de cada variable e indicador en el tiempo, de tal forma que puede ser identificada su evolución o involución, sus puntos de quiebre, puntos de inflexión, puntos críticos mínimos y máximos. Este análisis se realiza tanto de forma individual, para las variables principales, como de manera conjunta y relacional, entre las variables con correspondencia y correlación, según el propósito de estudio; por ejemplo, se observa en un gráfico variables como, la tasa de homicidios, hurtos y lesiones, frente al gasto total en seguridad ciudadana, con el número de policías disponibles en la ciudad, tasa de delitos por polígonos y cuadrantes, representación del presupuesto de Distriseguridad sobre el total del presupuesto en seguridad de la ciudad, y sobre el total del presupuesto distrital, entre otros.

Se simplifica la descripción del proceso de generación de valor público, estableciendo una secuencia lógica y consecutiva que vincula insumos, actividades, productos, resultados e impactos. A lo largo de este proceso de transformación, se agrega valor gradualmente hasta alcanzar el producto deseado, que en este contexto es la seguridad de los ciudadanos (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

Esta metodología permite la aplicación de un enfoque de evaluación de políticas públicas, específicamente en lo que respecta al desarrollo de productos y resultados obtenidos. Su propósito radica en identificar los productos generados en el marco de la intervención, así como los resultados relacionados. Mediante este enfoque, se evalúa la eficacia de las acciones emprendidas al observar los cambios registrados en los indicadores que miden la situación de la población objetivo de la política, conforme a lo mencionado por el DNP (2017), citando a Aldunate (2010). De esta

manera, se analiza el grado de cumplimiento de las metas establecidas en cada período de ejecución en relación con los planes, programas y proyectos implementados, así como la sostenibilidad de estos resultados en el tiempo.

#### **1.9.5.4 Fase IV: Definir el alcance de la evaluación y soportes del análisis.**

De acuerdo con la literatura revisada para estudiar el fenómeno de la seguridad y convivencia ciudadana y el gasto público en el mismo propósito, así como a partir de la operacionalización de las variables y la definición realizada en la fase I, como en la identificación de comportamientos y asociados de grupos de variables de la fase II, se escogen los indicadores y líneas base, para determinar el cumplimiento o logro de los objetivos. La definición de los indicadores y metas, debe tener las características de que ambos puedan representar de la mejor manera posible, la realidad del problema estudiado, por lo tanto, deben cumplir con el principio axiomático exhaustivo de no redundancia. (Batista, Goncalvez, Angulo, & Marcos, 2004).

Los indicadores se escogen por medio de la metodología marco lógico, la cual determina el problema a abordar y a partir de ahí los factores que inciden en él, y los efectos originados, generando la ruta a seguir, para identificar los indicadores a trabajar de primera línea (Leal & Cepeda, 2013), pese a que la metodología no está enfocada en la correlación de variables, es posible orientar esta hacia la determinación de causas y efectos de acuerdo al problema de estudio; con ello se logra tener en cuenta variables que inciden en el alcance de los programas y dar un tratamiento a ellas.

Las líneas base se identifican de acuerdo con la finalización de cada programa, o bien, en el inicio de cada propuesta, no obstante, si estas no están, se construyen, teniendo como referencia programas similares, estándares técnicos expertos.

Dada la fase III, se busca la concepción de la comunidad de frente a las estrategias de las políticas públicas, aspecto este que se ha tomado de la gestión de “Cartagena Cómo Vamos” manifestando la opinión de la comunidad sobre ella, y se ha medido el valor público, pues es la comunidad la designada valorar el valor público de una estrategia de política pública.

#### **1.9.5.5 Fase V. Análisis de resultados**

Se examina el grado de logro de los objetivos establecidos mediante la cuantificación de los indicadores relacionados con homicidios, hurtos y violencia interpersonal. Esto implica evaluar si la población objetivo o el área en cuestión han experimentado los cambios previstos a lo largo del tiempo como resultado de las acciones del programa. Este proceso permite validar las hipótesis de causa y efecto.

Cuando las pruebas indican que se han cumplido las relaciones causa-efecto propuestas, se puede concluir de manera positiva que el programa ha alcanzado sus objetivos. La evaluación debe llevarse a cabo considerando los antecedentes recopilados y las evidencias recabadas, tanto en términos cuantitativos, como el aumento de ingresos, la mejora en la producción o los avances en la educación, entre otros, así como en términos cualitativos, como la mejora de la autoestima, el incremento de las expectativas económicas o la satisfacción con los servicios recibidos, entre otros aspectos. Además, se debe analizar la presencia de externalidades, es decir, los resultados positivos o negativos que no fueron planificados por el programa.

El análisis debe ser completo y abarcar la identificación de las posibles causas de las desviaciones con respecto a lo establecido en el Plan de Desarrollo como políticas públicas. Se debe examinar la implementación y ejecución de estas políticas para determinar si se han cumplido o no los objetivos, teniendo en cuenta los resultados a través del enfoque del valor público.

#### **1.9.5.6 Fase VI. Análisis e interpretación de hallazgos**

Al cruzar las estrategias contempladas en los diferentes Planes de Desarrollo con las acciones asumidas por el Distrito de Cartagena y Distriseguridad, se muestra el producto generado, cuantificando los indicadores referidos a la seguridad y la convivencia ciudadana en la ciudad de Cartagena de Indias, para los periodos de gobiernos 2008 a 2011, 2012 a 2015, y 2016 a 2019 aplicando el modelo de evaluación de los diferentes Planes de Desarrollo en cuanto a sus estrategias de políticas públicas ejecutadas en el Distrito de Cartagena, para establecer los niveles alcanzados en cuanto a la obtención de los objetivos.

Es de aclarar que, hubo periodos inconclusos a efecto de problemas judiciales en los cuales, de hecho, se presentaron problemas de gestión, lo que conllevó a Planes de Desarrollo inconclusos, estrategias y metas no cumplidas y en efecto, un valor publico negativo, en cuanto a la búsqueda de la seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

#### **1.9.6 Sistematización de variables**

Para el desarrollo de la presente investigación, se podrían considerar las siguientes variables que proporcionen información cuantificable sobre los aspectos relacionados con la seguridad, la convivencia y el turismo en el contexto de Cartagena de Indias:

##### **Variables de Delincuencia:**

- Tasas de delitos reportados (robos, hurtos, agresiones, etc.).
- Variación de las tasas de delincuencia a lo largo del periodo.
- Tipo de delitos más frecuentes en la zona turística y cultural.

##### **Variables de Inversión y Recursos:**

- Presupuesto asignado a las estrategias de seguridad y convivencia.
- Distribución de los recursos en diferentes áreas o programas.

- Relación entre inversión y resultados en términos de delincuencia y percepción de seguridad.

**Variables Temporales:**

- Análisis de tendencias a lo largo de los años en términos de seguridad, convivencia y delincuencia.
- Identificación de posibles patrones estacionales en la delincuencia.

Estas variables se adaptan a los objetivos específicos del estudio, y proporcionan información valiosa para analizar la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia en Cartagena de Indias durante el periodo establecido.

### **1.9.7 Estrategias de Evaluación**

Una evaluación cuantitativa del impacto de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en la reducción de la incidencia de delitos en el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias durante el período de estudio implica un proceso sistemático y estructurado que se puede desarrollar en varias etapas:

**Selección de Indicadores.** Identificar los indicadores clave de delincuencia que se utilizarán para medir el impacto de las estrategias. Esto podría incluir tasas de homicidios, tasas de robos, tasas de hurtos, entre otros, dependiendo de los delitos más relevantes en el contexto de Cartagena.

**Recopilación de Datos.** Obtener datos históricos sobre la incidencia de delitos en Cartagena durante el período de estudio, es decir, desde 2008 hasta 2019. Estos datos deben desglosarse por año, mes y, preferiblemente, por tipo de delito para un análisis más detallado.

**Identificación de Períodos de Implementación.** Identificar los años específicos en los que se implementaron las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana. Esto permitirá dividir los datos en períodos "antes" y "después" de la implementación para una comparación más precisa.

**Análisis de Tendencias Temporales.** Realizar un análisis de tendencias temporales para comprender cómo la incidencia de delitos ha variado a lo largo del tiempo. Esto implica crear gráficos y visualizaciones que muestren las fluctuaciones en los delitos a lo largo de los años y permitan identificar patrones.

**Comparación de Datos Antes y Después.** Realizar una comparación cuantitativa de los datos de delitos antes y después de la implementación de las estrategias. Esto puede lograrse mediante la creación de gráficos que superpongan las tasas de delitos en ambos períodos y mediante el cálculo de las diferencias porcentuales.

**Presentación de Resultados.** Comunicar los resultados de manera clara y accesible, utilizando gráficos, tablas y narrativas que muestren el impacto de las estrategias en la reducción de delitos. Esto es esencial para informar a las autoridades y al público en general.

**Recomendaciones.** Basado en los resultados, proporcionar recomendaciones específicas para mejorar las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en Cartagena, destacando las áreas que requieren atención y ajustes.

Esta evaluación cuantitativa brinda una base sólida para la toma de decisiones informadas y la mejora continua de las estrategias de seguridad en Cartagena de Indias, permitiendo a las autoridades y a la comunidad, evaluar la eficacia de las políticas implementadas durante el período de estudio.

#### **1.9.8 Estrategia metodológica**

Este aspecto conlleva a diseñar, de una manera coherente y práctica, no solo de responder al planteamiento del problema a raíz de la pregunta de investigación, sino, escoger y llevar a cabo dicho diseño, y aplicarlo al argumento del estudio de investigación.

El objetivo fundamental de todas las entidades de carácter público debe ser el de proporcionar beneficios visibles y medibles a los ciudadanos. Es por este motivo que, el Gobierno Nacional debe procurar que todas las entidades ejecuten y hagan seguimiento a su gestión con el fin de generar valor, satisfacción y confianza. A raíz de esto, surge el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG el cual busca fortalecer la medición del desempeño de la Administración Pública. (Roncancio, s,f)

El MIPG es un modelo que busca que la inversión pública agregue valor público, es decir que, con dicha inversión se logren productos visibles y medibles que

indefectiblemente el Estado, en nuestro caso colombiano, Estado Social de Derecho, debe alcanzar para dar respuesta a las necesidades sociales. Ese valor público, no es otra cosa que esos productos que generan cambios sociales a raíz de la gestión eficaz producto del Estado, el gobierno y sus instituciones públicas. En definitiva, el valor público es aquella gestión que, el Estado, el gobierno y sus instituciones en cumplimiento de su finalidad primordial, el público valora. (Ver Anexo 2)

### **1.9.9 Fases de investigación**

Para el desarrollo del presente estudio se propone una estructura organizada en fases, diseñada para abordar de manera integral los objetivos específicos planteados. Cada fase está orientada a cumplir con las metas establecidas, garantizando un análisis profundo y detallado de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

#### **Fase 1: Diseño y Preparación de la Investigación**

Revisión Literaria: Iniciar con una revisión exhaustiva de literatura existente sobre estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en contextos similares, con el fin de establecer un marco teórico sólido.

Definición del Marco Metodológico: Establecer las herramientas y métodos cuantitativos y descriptivos que se utilizarán para la recopilación y análisis de datos.

#### **Fase 2: Caracterización de las Estrategias Implementadas**

Recolección de Información: Obtener datos de fuentes primarias y secundarias, incluyendo informes gubernamentales, y documentos de políticas públicas, para caracterizar las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana implementadas.

Análisis Documental: Evaluar la información recopilada para identificar las políticas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades locales y la sociedad civil.

**Fase 3: Análisis de la Inversión Financiera**

Identificación de Recursos Asignados: Recopilar datos financieros relacionados con la inversión en estrategias de seguridad y convivencia ciudadana, diferenciando entre recursos gubernamentales y de la sociedad civil.

Evaluación de la Distribución Financiera: Analizar cómo se han distribuido los recursos entre distintas áreas y programas específicos, estableciendo correlaciones entre el nivel de inversión y las estrategias implementadas.

**Fase 4: Evaluación del Impacto y Eficiencia**

Análisis Cuantitativo de la Reducción de Delitos: Utilizar datos estadísticos para medir el impacto de las estrategias en la reducción de la incidencia delictiva, aplicando análisis comparativos y de tendencias.

Evaluación de la Relación Costo-Beneficio: Determinar la eficiencia económica de las estrategias implementadas, considerando tanto la inversión realizada como los beneficios obtenidos, tales como la reducción de delitos, mejora de la imagen turística, y percepción de seguridad.

**Fase 5: Síntesis de Resultados y Conclusiones**

Integración de los Resultados: Compilar y sintetizar la información y los análisis realizados para responder a los objetivos específicos de la investigación.

Elaboración de Conclusiones: Derivar conclusiones basadas en la evidencia recopilada, evaluando la eficacia global de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en el distrito turístico y cultural de Cartagena de Indias.

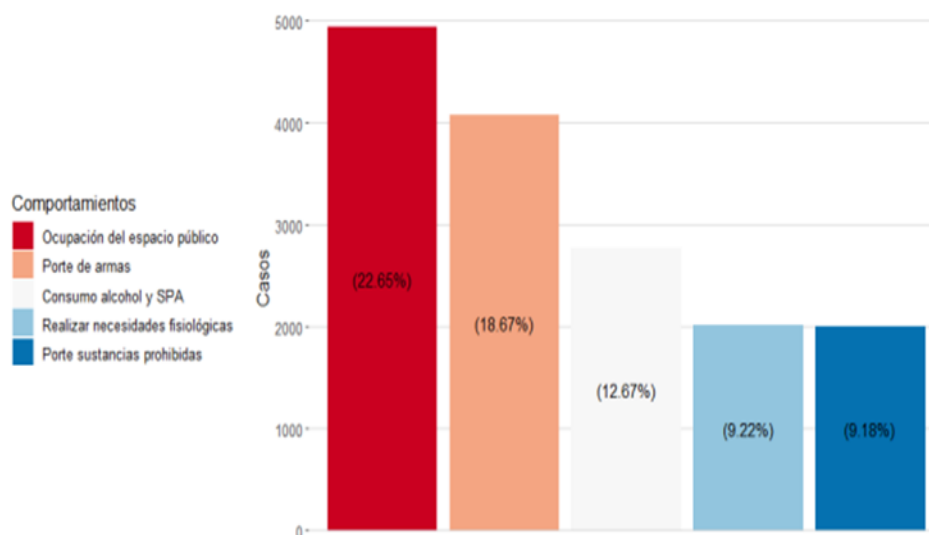
## **Capítulo 2. Presentación y análisis de resultados**

### **2.1. Seguridad y convivencia ciudadana Cartagena 2008 – 2019**

Cuando se aborda el tema de los indicadores, se hace referencia a las unidades de medida que se utilizan para evaluar el desempeño de los procesos internos de una institución. En este contexto, se emplean para medir la situación de seguridad y convivencia ciudadana en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias durante el período 2008-2019. A la luz del panorama social descrito previamente, es evidente que la seguridad y la convivencia ciudadana en el Distrito de Cartagena presentan desafíos significativos, ya que los homicidios, los asesinatos, los casos de sicariato, la criminalidad y los hurtos son acontecimientos frecuentes en la vida cotidiana, lo que refleja un entorno marcado por la inseguridad y la escasa armonía, cuestiones que son motivo de preocupación para la comunidad.

A continuación, se ofrecen estadísticas que representan comportamientos contrarios a la convivencia, acompañados de sus respectivos porcentajes. Estos comportamientos se han categorizado y se destacan mediante el uso de colores, lo que facilita la comprensión de la información. Estos datos se centran en cuatro aspectos que indudablemente tienen un impacto negativo en el ámbito de la convivencia, y todo esto se refiere al año 2019. La información se presenta en un formato de gráficos de barras que incorpora colores y una leyenda para guiar al lector en la interpretación de los comportamientos que afectan la convivencia y la seguridad ciudadana, que son elementos centrales en este trabajo.

**Figura 5** Principales comportamientos contrarios a la convivencia en 2019



*Nota: Departamento Nacional de Planeación- DNP a partir de Registro Nacional de Medidas Correctivas - RNMC – Policía Nacional*

**Ocupación del Espacio Público (22.65%):** Este comportamiento es el más prevalente entre los identificados en 2019. Sugiere que una parte significativa de la población podría estar utilizando ilegalmente áreas públicas para actividades como la venta ambulante o la ocupación indebida de calles y aceras. Esto puede tener un impacto negativo en la movilidad y la seguridad de la ciudad, así como en la percepción de orden y limpieza.

**Porte Ilegal de Armas (18.17%):** El hecho de que casi una quinta parte de los comportamientos contrarios a la convivencia estén relacionados con el porte ilegal de armas plantea preocupaciones serias sobre la seguridad pública. Esto podría indicar la necesidad de un enfoque más riguroso en la regulación y control de armas de fuego para reducir la violencia y el peligro potencial para la comunidad.

**Por Consumo de Alcohol y Sustancias Ilegales (12.67%):** Este comportamiento destaca la importancia de abordar el problema del consumo de alcohol y drogas en lugares públicos. Puede llevar a problemas de salud pública, comportamientos

delictivos y situaciones peligrosas para quienes participan y para la comunidad en general.

**Realización de Necesidades Fisiológicas en Lugares Públicos (9.22%):** La presencia de personas que realizan necesidades fisiológicas en lugares públicos puede ser considerada como un problema de salud pública y de limpieza. Esto podría afectar la imagen de la ciudad y la comodidad de quienes transitan por esas áreas.

**Porte de Sustancias Prohibidas (9.18%):** El porte de sustancias prohibidas también es un problema que puede contribuir a la inseguridad y a comportamientos delictivos. Puede ser necesario fortalecer la aplicación de leyes y regulaciones relacionadas con el control de sustancias ilegales.

En general, estos datos sugieren la necesidad de políticas y estrategias dirigidas a mejorar la convivencia y la seguridad pública en la comunidad. Esto podría incluir una mayor presencia policial en áreas problemáticas, campañas de concienciación, programas de prevención de drogas y alcohol, así como medidas para garantizar el uso adecuado del espacio público y la regulación del porte de armas.

### ***2.1.1. Homicidios***

Se muestra en la tabla, el repunte del indicador homicidios al alza, pasando de 171 casos en 2008 a 243 en 2019 y en ascenso hasta 230 en 2018 igual que la tasa de homicidio para el año 2014 con una tasa de 29,9% (Ver Anexo 4), en otra modalidad estadística el cuadro mensual de homicidios en Cartagena 2010 – 2019 en las cuales se detallan los aumentos con gran salto no continuos en la secuencia de cada uno de los meses relacionados alcanzando el pico más alto en el año 2014 con 295 homicidios año de incumplimiento de metas de las políticas públicas aplicadas, lo cual generó bajo valor público.

**Tabla 20 Homicidios por meses en Cartagena 2008 - 2019**

Meses	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Enero	12	11	26	17	22	20	23	16	21	13	22	24
Febrero	11	15	24	15	12	10	20	13	24	15	12	14
Marzo	18	22	17	20	16	13	25	19	19	25	20	21
Abril	14	17	18	12	14	16	23	23	19	18	19	15
Mayo	15	23	20	9	26	24	29	25	25	24	22	14
Junio	24	25	14	21	25	17	24	24	22	17	15	13
Julio	19	13	17	19	21	27	26	22	22	25	12	17
Agosto	8	21	19	20	23	27	23	29	17	17	13	15
Septiembre	11	16	13	26	29	27	18	22	16	18	22	16
Octubre	14	30	22	20	12	20	20	19	20	19	22	16
Noviembre	10	29	23	19	36	30	30	35	18	25	24	24
Diciembre	15	21	23	15	20	33	34	26	15	36	27	14
<b>Total</b>	<b>171</b>	<b>243</b>	<b>236</b>	<b>213</b>	<b>256</b>	<b>264</b>	<b>295</b>	<b>273</b>	<b>238</b>	<b>252</b>	<b>230</b>	<b>203</b>

Nota: COSED

**Tendencia a la Disminución:** En general, la gráfica muestra una tendencia a la disminución de homicidios en Cartagena durante el período de 2008 a 2019. Comenzando en 2008 con un total de 171 homicidios y alcanzando su punto más alto en 2014 con 295 homicidios, la cifra disminuyó gradualmente a 203 homicidios en 2019. Esto sugiere que se ha logrado un progreso en términos de reducción de la violencia homicida en la ciudad.

**Fluctuaciones Anuales:** Aunque existe una tendencia general de disminución, se observan fluctuaciones anuales. Por ejemplo, después de un aumento significativo de 2013 a 2014, la cifra disminuyó nuevamente en los años siguientes. Estas fluctuaciones pueden deberse a una variedad de factores, como cambios en las políticas de seguridad, la economía o dinámicas sociales.

**Efecto de las Políticas Públicas:** El análisis de esta gráfica podría ser complementado con una evaluación de las políticas públicas y estrategias de seguridad implementadas en Cartagena durante este período. Por ejemplo, una disminución sostenida de homicidios podría indicar la efectividad de ciertas

políticas, mientras que las fluctuaciones podrían requerir un análisis más detenido de los eventos y factores que las influenciaron.

Comparación con la Percepción de Seguridad: Sería interesante comparar esta tendencia de homicidios con la percepción de seguridad de los residentes locales y los visitantes en Cartagena durante estos años. ¿Cómo se correlaciona la disminución de homicidios con la percepción de seguridad en la ciudad? Esta comparación podría proporcionar información valiosa sobre la percepción pública de la seguridad.

En resumen, la gráfica muestra una disminución general en los homicidios en Cartagena durante el período de 2008 a 2019, lo que sugiere avances en la seguridad de la ciudad. Sin embargo, las fluctuaciones anuales destacan la necesidad de un análisis más profundo para comprender las causas subyacentes y evaluar la efectividad de las políticas y estrategias implementadas en la ciudad.

### **2.1.2. Hurtos**

El hurto en diferentes modalidades se ha presentado en el Distrito de diversas formas, con ladrones en motos, de persona a persona, los cuales bajo un común denominador usan armas de fuego lo que incapacita al ciudadano y solo entrega lo que le piden salvando así su vida, en otras suelen con cuchillo no solo amedrentar, sino, que lo hieren para incapacitarlo.

Conforme a los censos respectivos la Tabla 20 nos muestra una estadística demográfica de la tasa de hurtos en relación a la población por cada 100 mil habitantes un porcentaje de campo y especial para el caso que se trata, en ella se detalla en cuantificación de tasas que el hurto para 2008 pasa de 2511 a 8244 con un incremento de 5733 con censo de 2005 y con respecto al censo de 2018 el hurto pasa de 272 a 787 con un incremento de 515 los cuales representan porcentajes altos, lo que indica que la estrategia no cumplió su meta y su calificación es un valor público negativo el cual es asumido por la comunidad que es el juez en estos casos

al mostrar el no cumplimiento de las metas trazadas lo que demuestra ausencia de beneficio en la comunidad con la relación costo – beneficio, la esencia del mecanismo de valoración del valor público aplicado en este trabajo como se ha mostrado.

**Tabla 21 Bases de cálculo de la tasa de hurtos de Cartagena 2008 - 2019**

Base Poblacional	2008	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Población con base en Censo 2018	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	973.045	1.003.685
Población con base en Censo 2005	922.675	933.946	944.481	967.103	978.600	990.179	1.001.755	1.013.389	1.024.882	1.036.134	1.047.005
Hurtos (*)	2511	2220	2130	2405	1745	1845	1753	1848	2507	7803	8244
Tasa de Hurtos con Base en Censo 2018 (**)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	802	821
Tasa de Hurtos con Base en Censo 2005 (**)	272	238	226	249	178	186	175	182	245	753	787

*Nota: Fuente de Población: Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. Fuente datos de hurtos: COSED. N.D: No Disponible. (\*\*) Tasas expresadas por cada 100 mil habitantes*

Crecimiento Significativo desde 2017: La gráfica muestra un aumento marcado en el número de hurtos a partir de 2017. Antes de ese año, los niveles de hurtos eran relativamente estables, con algunas fluctuaciones menores. Sin embargo, a partir de 2017, el número de hurtos experimentó un aumento sustancial, alcanzando su punto máximo en 2019.

Impacto en la Tasa de Hurtos: Aunque la gráfica muestra el número total de hurtos, la tasa de hurtos se calcula en función de la población. El aumento significativo en el número de hurtos a partir de 2017 puede haber tenido un impacto notable en la tasa de hurtos de la ciudad, lo que indica un problema creciente de seguridad.

Necesidad de un Análisis Causativo: La gráfica sugiere que algo cambió significativamente en 2017 para desencadenar este aumento en los hurtos. Sería fundamental realizar un análisis más profundo para identificar las causas subyacentes de este incremento. Podrían involucrar factores socioeconómicos, cambios en las políticas de seguridad, el crecimiento demográfico o incluso factores estacionales.

Relevancia para la Seguridad Pública: Este aumento en los hurtos tiene implicaciones importantes para la seguridad pública y la percepción de seguridad en Cartagena. Podría afectar la confianza de los residentes y turistas en la ciudad, así como tener un impacto en la economía local, especialmente en la industria del turismo.

Necesidad de Estrategias de Prevención: Dado el aumento significativo en los hurtos a partir de 2017, es esencial que las autoridades y la comunidad consideren estrategias de prevención y control de la delincuencia. Esto podría incluir un enfoque en áreas de alto riesgo, campañas de concienciación y medidas adicionales de seguridad.

El indicador hurtos en sus detalladas modalidades alcanza su pico más alto en los años 2018 y 2019 con 7803 y 8244 hurtos respectivamente con incremento año a año de 441 cifra alta con referencia al tiempo transcurrido lo que indica que la estrategia no cumplió su meta.

**Tabla 22** *Hurtos por modalidad en Cartagena 2008 - 2019*

Modalidad	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Atraco	1508	1086	887	1053	1012	838	938	878	932	1248	4359	4067
Descuido o factor de oportunidad	442	315	309	525	564	316	396	538	419	332	1417	1530
Ventosa	162	268	300	235	169	105	69	27	93	141	291	294
Halado	90	89	186	191	218	83	98	81	131	114	279	378
Raponazo	63	110	69	128	108	100	103	76	67	95	375	491
Cosquilleo	6	26	23	25	20	23	19	8	12	122	337	585
Engaño	68	51	66	88	83	122	67	39	48	31	152	206
Violación de cerraduras	28	21	15	67	46	35	44	40	65	10	280	327
Rompimiento de pared o de vidrio	15	101	94	120	87	58	33	19	44	39	115	149
No reportada	14	58	108	32	6	4	15	8	1	233	6	10
Otras	43	30	8	7	5	4	4	5	3	100	113	128
Tarjeta crédito/debito (gemela) y/o retención	48	38	27	52	27	9	11	16	17	16		
Llaves maestras	8	5	5	13	27	31	23	9	1	2	27	29
Uso sustancias toxicas / escopolaminado	10	13	15	20	16	7	12	2	6	6	24	12
Suplantación	4	1	1	3	6	2	6	3	3	13	10	6
Vandalismo/saqueo		1	4	1	4	4	4		4	2	9	22
Paquete chileno	2	5	2	7	4	3	1	2	1	1		1
Violación caja fuerte		2	2	1	1		1	1	1	2	7	9
Llamada millonaria			9	3	2	1	1	1			2	
<b>Total, general</b>	<b>2511</b>	<b>2220</b>	<b>2130</b>	<b>2571</b>	<b>2405</b>	<b>1745</b>	<b>1845</b>	<b>1753</b>	<b>1848</b>	<b>2507</b>	<b>7803</b>	<b>8244</b>

Fuente: COSED con base en Policía Nacional

### 2.1.3. *Violencia interpersonal*

Otro de los problemas sociales del panorama social en el Distrito de Cartagena es la violencia interpersonal la cual se demuestra su escalada ascendente año tras año efecto este que resta para la convivencia por el estado de incertidumbre en el que se vive por acciones criminales de venganza, de ajuste de cuentas, de negocios del narcotráfico están al día en el, Distrito.

En estos acontecimientos, se han identificado diversas causas que han contribuido al aumento de la violencia interpersonal, lo que ha llevado a un deterioro gradual pero aún parcial de la convivencia en nuestra sociedad. Sin embargo, es preocupante notar que en ciertos vecindarios esta violencia se encuentra en niveles alarmantes. Los resultados de investigaciones revelan que hay incentivos financieros que respaldan estas acciones violentas, lo que ha evidenciado la existencia de grupos de sicarios en la ciudad. Muchos de estos individuos provienen de fuera de la ciudad y se han organizado de manera eficiente para ofrecer sus servicios en cualquier lugar de la ciudad.

**Tabla 23** *Bases de cálculo de la tasa de la violencia interpersonal 2008 - 2019*

<b>Base Poblacion al</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Población con base en Censo 2018	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	973.045	1.003.685
Población con base en Censo 2005	922.675	933.946	944.481	955.709	967.103	978.600	990.179	1.001.755	1.013.389	1.024.882	1.036.134	1.047.005
Violencia Interpersonal (VIP)	2792	3143	3.349	3.175	3.101	2.747	2.477	2.481	2.578	2.213	2.230	2.323
Tasa de VIP con Base en Censo 2018 (**)	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	N. D	229	231
Tasa de VIP con Base en Censo 2005 (**)	303	337	355	332	321	281	250	248	254	216	215	222

*Fuente de Población: DANE. Fuente datos de hurtos: COSED. N.D: No Disponible. (\*\*)* Tasas expresadas por cada 100 mil habitantes.

El indicador violencia interpersonal se ha diseñado para el periodo que establece el trabajo 2008 – 2019 de mes a mes en un cuadro fácil de interpretar en donde se distingue los saltos como es el caso de los años 2009, 2010, 2011 y 2012 en el que se dispara dicho indicador. Esta clase de violencia está muy asociada a los ajustes de cuentas y al enfrentamiento de pandillas.

**Tabla 24** *Violencia interpersonal por meses 2008 – 2019*

Meses	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Enero	243	232	258	292	268	215	223	205	260	189	166	195
Febrero	199	248	248	259	235	238	221	177	216	161	150	216
Marzo	241	228	293	339	298	149	249	221	226	210	178	242
Abril	232	252	284	263	299	236	229	180	196	174	223	190
Mayo	264	250	292	308	349	255	243	249	244	168	198	205
Junio	214	265	279	281	264	244	205	224	230	164	193	246
Julio	235	291	287	139	246	258	209	205	222	209	178	224
Agosto	216	249	309	337	246	211	219	205	230	185	177	202
Septiembre	232	259	283	154	276	281	214	186	206	169	207	217
Octubre	175	231	259	235	248	221	161	197	158	212	186	192
Noviembre	268	325	301	319	200	200	169	230	211	201	221	194
Diciembre	273	313	256	249	172	239	135	202	179	171	153	195
<b>Total, general</b>	<b>2792</b>	<b>3143</b>	<b>3349</b>	<b>3175</b>	<b>3101</b>	<b>2747</b>	<b>2477</b>	<b>2481</b>	<b>2578</b>	<b>2213</b>	<b>2230</b>	<b>2323</b>

*Nota: COSED con base en Medicina Legal*

Tendencia General a la Estabilidad: A lo largo del período de 2008 a 2019, se observa una tendencia general a la estabilidad en el número de casos de violencia interpersonal. Aunque existen fluctuaciones anuales, no se observa un aumento o disminución significativa a lo largo de estos años.

Picos y Valles: La gráfica muestra picos y valles en la incidencia de violencia interpersonal a lo largo de los años, pero estos no siguen una tendencia clara de aumento o disminución. Esto sugiere que la violencia interpersonal puede estar influenciada por una variedad de factores, algunos de los cuales pueden ser eventos específicos o cambios en las dinámicas sociales.

Estabilidad Relativa: La estabilidad en el número de casos de violencia interpersonal podría indicar que las estrategias de prevención y control de la violencia en la ciudad

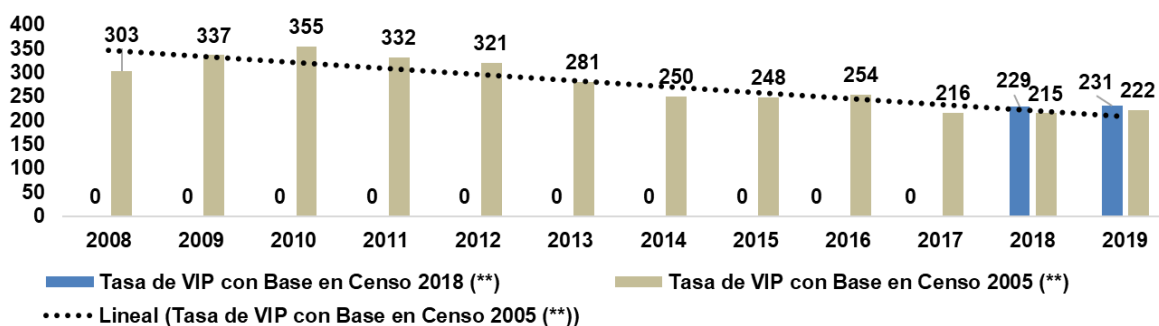
han sido efectivas en mantener una relativa constancia en la incidencia a lo largo del tiempo.

**Necesidad de Análisis Causativo:** Aunque la gráfica proporciona datos sobre la incidencia, no proporciona información sobre las causas subyacentes de la violencia interpersonal. Sería importante llevar a cabo un análisis más profundo para comprender por qué estos casos ocurren y si hay patrones específicos que puedan abordarse.

**Evaluación de Políticas de Prevención:** Dado que la violencia interpersonal es un problema persistente, es importante evaluar la efectividad de las políticas y estrategias de prevención de la violencia en Cartagena. Esto podría incluir un análisis de la implementación y el impacto de programas de prevención, así como la colaboración entre las autoridades y la comunidad.

Desde otra perspectiva estadística, el indicador de violencia interpersonal para el periodo 2008 – 2019, que contempla el presente trabajo de investigación se muestra la incidencia del indicador conforme a la población registrada en los respectivos censos que se registran en los años 2018 y 2019, dándole un toque de expresión demográfica por habitante.

**Figura 6** Tasa de Violencia Interpersonal 2008 – 2019



*Nota: COSED con base en Medicina Legal*

Manejando las estadísticas antes descritas se toman en cuenta los indicadores su comportamiento y evaluación en cada Plan de Desarrollo en el periodo de años respectivo en donde la escalada del indicador comprometió la convivencia y seguridad ciudadana.

Analizadas las cuantificaciones detalladas en cada uno de los programas de gobierno que, por supuesto responden a los Planes de Desarrollo “Por una Sola Cartagena”, “En Cartagena hay Campo para Todas y para Todos” y “Primero la Gente”, sobre los cuales se han detallados sus indicadores en los respectivos años con sus porcentajes definidos, lo cual ha permitido generar un consolidado de los mismos en donde se muestra, de manera básica, el comportamiento de cada indicador y su evaluación con fundamento, como ya se dijo, en los porcentajes ya descritos indicador por indicador y su respectiva evaluación, que sobre la base sustancial de la eficacia, en cuanto a cumplir las metas propuestas en el tiempo definido, ha mostrado el grado de ineficacia al no alcanzar las metas propuestas en dicho tiempo estipulado para cada estrategia dentro de cada Plan de Desarrollo, lo que conlleva a una respectiva evaluación individual conforme a la herramienta ya explicada de valor público negativo.

Lo anterior, se puede resumir en el siguiente cuadro:

**Tabla 25** Consolidado evaluativo por indicador de los planes de Desarrollo

Indicador	años	Plan de desarrollo	Comportamiento	Evaluación
Homicidios	2011	1.Por una sola Cartagena.	Estrategia ineficaz	Valor negativo
Homicidios	2009 - 2019	2.En Cartagena hay campo para todas y para todos 3. Primero la Gente	Estrategia ineficaz	Valor negativo
Hurtos	2017 - 2019	Primero la Gente	Estrategia ineficaz	Valor negativo
Violencia Interpersonal	2018 - 2019	Primero la Gente	Estrategia Ineficaz	Valor Negativo

*Nota: Autores*

Plan "Por Una Sola Cartagena" (2011). Este plan estratégico recibió una calificación negativa en términos de índices de homicidios.

Esto indica que, a pesar de los esfuerzos y recursos invertidos en el plan, no logró reducir los homicidios en la ciudad.

Plan "Primero La Gente" (2017 – 2019). Este segundo plan también obtuvo una calificación negativa en cuanto a los índices de homicidios

Esto sugiere que, a pesar de ser implementado durante un período de tres años, no tuvo éxito en la reducción de los homicidios en la ciudad.

Ineficacia de las Estrategias. La gráfica muestra que ambas estrategias fueron señaladas como ineficaces en la reducción de homicidios. Esto es una preocupación importante, ya que la reducción de homicidios suele ser un objetivo clave en los esfuerzos de seguridad pública.

Necesidad de Evaluación Profunda. La ineficacia de estas estrategias destaca la importancia de una evaluación profunda y crítica de las políticas y programas

implementados. Es esencial comprender por qué estas estrategias no lograron reducir los homicidios, ya que esto podría implicar factores complejos relacionados con la delincuencia, la inversión, la ejecución de programas y otros.

Ajustes y Mejoras. Los resultados negativos de estos planes sugieren la necesidad de realizar ajustes y mejoras en futuras estrategias de desarrollo y seguridad. Esto podría incluir una revisión exhaustiva de las políticas, una mayor inversión en áreas críticas y una colaboración más estrecha entre las autoridades y la comunidad.

## **2.2. Inversión en seguridad y convivencia en Cartagena 2008 – 2019**

Contablemente “rubro” es un componente del presupuesto del Distrito de Cartagena, entendiéndose “Rubro” como *el apartado que sirve para agrupar distintas cuentas, concibiendo estas, como el registro de los cambios que experimenta un capital*. En efecto el rubro Justicia y seguridad que opera en conjunto con la Secretaría del Interior y Convivencia Ciudadana, Distriseguridad y representantes de la fuerza pública; el cual atiende precisamente todo lo concerniente a mantener la seguridad y convivencia ciudadana en la entidad territorial Distrito de Cartagena, abarcando el periodo en el cual se desarrolla el presente trabajo, indicando la cuantía año por año para las respectivas inversiones que permiten implantar las políticas públicas ya expresas en los Planes de Desarrollo.

Si bien existe la disponibilidad, en los tres Planes de Desarrollo los gastos secuenciales de 2008 a 2019 registró aumento en el gasto, paso de 13.305 a 43.389 millones de pesos con un incremento de 30.084 millones de pesos.

Ello demuestra mayor gasto, menor resultado; y de hecho, ineficaz en la inversión en cuanto al tiempo determinado para obtener las metas, pues se suscitan incrementos considerables que menoscaban el erario en cuanto a valor público.

**Tabla 26 Inversión en justicia y seguridad Cartagena 2008 – 2019 en millones**

Nombre	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Pago de comisarios de familia, médicos, psicólogos y trabajadores sociales de las comisarías de familia	307	330	991	-	-	-	1.400	2.850	-	-	8.212	80
Desarrollo del plan integral de seguridad y convivencia ciudadana	9.315	5.310	14.070	10.385	-	-	-	-	-	-	-	-
Reservas de inversión en el sector vigencia anterior (ley 819 de 2003)	2.432	800	719	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Construcción, reconstrucción y mejoramiento de instalaciones policiales y militares	803	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Plan de acción de derechos humanos y DIH	450	-	789	308	-	-	1.188	268	307	120	100	80
Construcción de paz y convivencia familiar	-	150	-	-	-	190	138	412	313	300	0	1.350
Fondo territorial de seguridad (ley 1106 de 2006)	-	6.207	-	313	-	-	-	-	-	-	-	-
Fondo de seguridad de las entidades territoriales - FONSET (ley 1421 de 2010)	-	-	-	-	10.943	11.413	13.028	15.524	21.827	25.625	17.556	41.880
<b>Justicia y seguridad (Total)</b>	<b>13.305</b>	<b>12.797</b>	<b>16.569</b>	<b>11.005</b>	<b>10.943</b>	<b>11.603</b>	<b>15.755</b>	<b>19.055</b>	<b>22.448</b>	<b>26.045</b>	<b>25.868</b>	<b>43.389</b>

*Nota: Consolidado de Hacienda e Información Pública – Formulario Único Territorial - CHIP. FUT de gastos de inversión.*

**Aumento Significativo en la Inversión:** La gráfica muestra un aumento significativo en la inversión en justicia y seguridad en Cartagena a lo largo de los años. Comenzando en 2008 con 13,305 millones de pesos y alcanzando su punto máximo en 2019 con 43,389 millones de pesos, la inversión aumentó drásticamente durante este período.

**Crecimiento Sostenido:** Aunque existen fluctuaciones anuales, la tendencia general es de crecimiento sostenido. Esto sugiere que las autoridades y los responsables de la toma de decisiones en Cartagena han priorizado la inversión en justicia y seguridad como parte de los esfuerzos para abordar los problemas relacionados con la delincuencia y la violencia.

**Impacto en la Seguridad:** El aumento en la inversión podría tener un impacto significativo en la seguridad de la ciudad. A medida que se asignan más recursos a estas áreas, es posible que se fortalezcan las capacidades de las fuerzas de

seguridad, se implementen programas de prevención de delitos y se mejore la infraestructura para abordar los problemas de seguridad.

**Necesidad de Evaluar Efectividad:** Si bien el aumento en la inversión es positivo, es importante llevar a cabo evaluaciones para determinar la efectividad de estas inversiones en términos de la reducción de la delincuencia y la mejora de la seguridad pública. Esto podría incluir la medición de indicadores de seguridad y la evaluación de programas específicos.

**Planificación Estratégica:** Dado el aumento en la inversión, es esencial que se lleve a cabo una planificación estratégica sólida para asegurarse de que los recursos se utilicen de manera eficiente y efectiva. Esto podría implicar la identificación de áreas de alto riesgo, la implementación de tecnologías avanzadas y la capacitación de personal.

En resumen, la gráfica muestra un aumento significativo en la inversión en justicia y seguridad en Cartagena durante el período de 2008 a 2019. Este aumento refleja el compromiso de abordar los desafíos relacionados con la seguridad en la ciudad. Sin embargo, es importante que esta inversión se traduzca en resultados tangibles en términos de mejora de la seguridad pública.

En cuanto a los aspectos presupuestarios relacionados con la seguridad y convivencia ciudadana, es importante destacar lo siguiente:

En Colombia, se encuentra el Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON), mientras que, a nivel de las entidades territoriales, como es el caso del Distrito de Cartagena, existen los Fondos de Seguridad de las Entidades Territoriales (FONSET). Ambos fondos tienen su origen y propósitos específicos establecidos en el Decreto #399 del 2011.

El Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana, conocido como FONSET, fue creado en el Distrito de Cartagena de Indias mediante el Acuerdo 001 de 2015. Sin embargo, es importante mencionar que este acuerdo fue objeto de una demanda presentada ante el Tribunal Administrativo de Bolívar.

Posteriormente, a través del Acuerdo 066 del 13 de agosto de 2021, se volvió a establecer la creación del Fondo Territorial de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSET) en el Distrito de Cartagena. Cabe destacar que los recursos correspondientes a obras viales, que representan el 5% del valor del contrato o su adición respectiva, y que son descontados de todos los contratistas, tanto personas naturales como jurídicas, que suscriben contratos de obra pública para la construcción o mantenimiento de vías en el Distrito de Cartagena, fueron transferidos de Distriseguridad en el año 2015 hasta la fecha y se destinan al presupuesto del FONSET.

El Acuerdo mencionado establece que el propósito principal del Fondo es la gestión, recaudo y asignación de recursos destinados a coordinar el gasto y las inversiones que contribuyan a promover el orden público y las condiciones de seguridad y convivencia ciudadana. Esto se realiza en consonancia con la Política y Estrategia Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Plan Integral adoptado por el Distrito de Cartagena en esta materia. Además de los recursos derivados de obras viales, el FONSET cuenta con las siguientes fuentes de financiamiento:

1. Los ingresos nacionales cedidos o transferidos, que están específicamente destinados a la prestación de servicios de seguridad y vigilancia en el Distrito de Cartagena de Indias.
2. Recursos provenientes del Fondo Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (FONSECON).
3. Contribuciones en efectivo o en especie realizadas por individuos o entidades de cualquier tipo, con el propósito de promover y garantizar la seguridad y la convivencia ciudadana.

4. El 2.5 por mil del total de los ingresos brutos generados por las concesiones de construcción, mantenimiento y operación de vías de comunicación terrestres o fluviales, así como los puertos aéreos, marítimos o fluviales otorgados por el Distrito de Cartagena.
5. Los recursos que puedan ser asignados en el futuro por leyes, acuerdos o decretos.

Durante los Gobiernos Distritales en el período de 2008 a 2019, a excepción del primer mandato de Judith Pinedo Flórez (2008-2011), se experimentó una época de inestabilidad debido a los problemas legales que enfrentaron los alcaldes electos.

Esta situación resultó en la no finalización de los mandatos, una serie de designaciones temporales y elecciones especiales, así como una serie de administraciones interinas. Estos cambios constantes de alcaldes llevaron a una disminución en la gobernabilidad en Cartagena, ya que hubo desequilibrios entre las demandas de la sociedad y la capacidad de respuesta del gobierno Distrital. Esto resultó en un bajo desempeño y en la incapacidad de las políticas públicas delineadas en los diferentes Planes de Desarrollo para cumplir con sus objetivos propuestos. Esto a su vez condujo a un estado de "falta del Estado", ya que no se logró cumplir con la función esencial de servir a la comunidad en el marco de un Estado Social de Derecho como el colombiano.

Las políticas públicas incluidas en el Plan de Desarrollo se consideran como el eje central de un gobierno y se diseñan para abordar previamente las problemáticas identificadas, con el objetivo de lograr la estabilidad en el territorio o la nación. Estas políticas están respaldadas por planes de acción que buscan garantizar el cumplimiento de las políticas públicas a través de una gestión administrativa eficiente y eficaz, todo dentro del marco legal y jurídico para mantener el orden público.

## 2.3. Estrategias establecidas en las políticas de seguridad y convivencia

Como trabajo de investigación se debe inexorablemente girar en torno al título del trabajo “*Análisis de la eficacia de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana aplicadas en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias durante el periodo 2008 – 2019*”, en efecto las estrategias estarán consideradas alrededor de la *seguridad y convivencia ciudadana*”.

### 2.3.1. Gobierno Distrital 2008 – 2011

**Tabla 27** *Eje estratégico reducción de los homicidios en los barrios*

---

**Meta Homicidios:** 10 por cada 100 mil habitantes o menos para 2011

**Resultados:** 22,3 puntos por cada 100 mil habitantes para 2011

**Evaluación:** Valor negativo

---

*Nota: Plan de desarrollo 2008 - 2011*

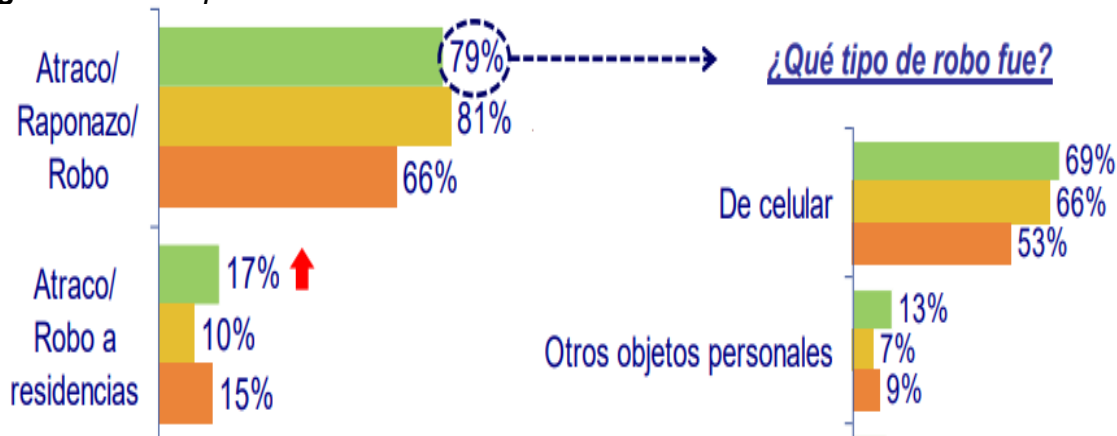
Evaluación Negativa: Dado que los resultados son sustancialmente peores que la meta, la evaluación se califica como "valor negativo". Esto indica que las estrategias y acciones implementadas en el eje estratégico no lograron alcanzar los resultados deseados en términos de reducción de homicidios en los barrios.

Necesidad de Revisión de Estrategias: Ante esta evaluación negativa, es importante realizar una revisión exhaustiva de las estrategias implementadas en el eje estratégico. Esto podría incluir un análisis de las causas subyacentes de los homicidios en los barrios, la efectividad de las políticas y programas implementados, y la identificación de áreas donde se necesitan mejoras.

Enfoque en la Seguridad Barrial: Es posible que se requieran enfoques más específicos y centrados en los barrios para abordar los problemas de seguridad. Esto podría incluir la implementación de programas de prevención del delito, mejora de la iluminación pública, fortalecimiento de la presencia policial en áreas de alto riesgo y promoción de la participación de la comunidad en la seguridad local.

En cuanto al hurto, según fuente “Cartagena Cómo Vamos”, la estrategia que, si bien no se considero de manera prioritaria, sus metas no consolidadas, mostró un resultado en las diferentes modalidades de hurto con porcentajes considerables lo que conllevó a una evaluación negativa, es decir ineficaz, tal como se muestra:

**Figura 7** Hurtos por modalidad



Nota: “Cartagena Cómo Vamos”

### 2.3.2. Gobierno Distrital 2012 – 2015

El presente Plan de Desarrollo presenta un eje estratégico y dos sub - ejes que responde a la búsqueda de la seguridad y convivencia ciudadana, sobre las cuales se detallaran las estrategias respectivas.

---

**Eje estratégico 4: Campo para la seguridad humana, el buen gobierno, la convivencia y la participación ciudadana**

---

**Política de seguridad “Cartagena es campo seguro”**

---

**Política de buen gobierno para la prosperidad**

---

**2.3.3. Gobierno Distrital 2016 – 2019**

El presente Plan de Desarrollo presenta dos ejes estratégicos con sus respectivos sub - ejes y dos subejos que responde a la búsqueda de la seguridad y convivencia ciudadana, sobre las cuales se detallaran las estrategias respectivas.

**Tabla 28 Eje Estratégico 1. Seguridad Integral**

---

Cartagena sin miedos

---

Programa Barrio Seguro

---

**Línea Estratégica 2: Cartagena Territorio de Paz**

---

Programa Justicia Cercana al Ciudadano.

---

Programa Cartagena por la Convivencia

---

Programa Plan de Desmarginalización para la Paz

---

Programa Fortalecimiento del Proceso de Reintegración Social en el Distrito de Cartagena

---

Nota: Plan de desarrollo Primero la gente

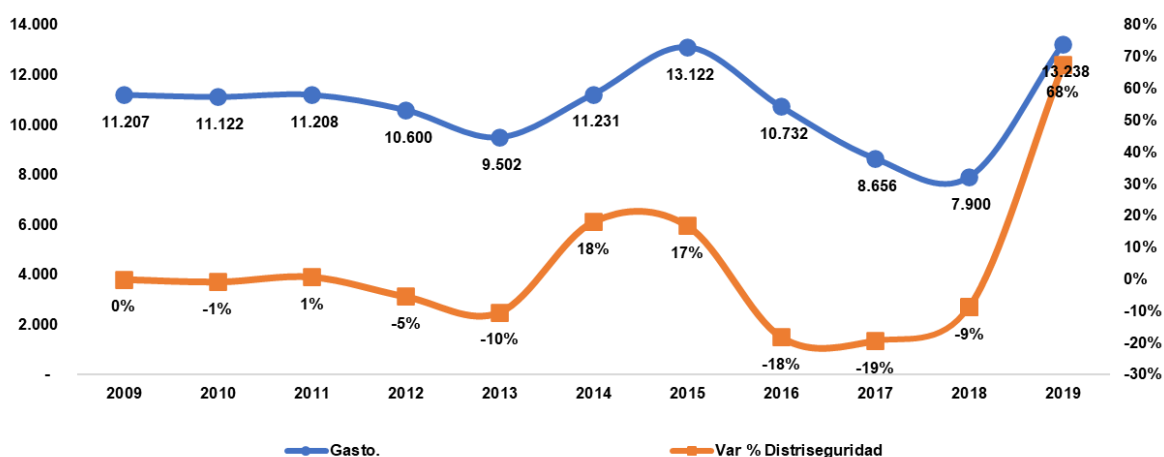
El propósito principal es reducir la desigualdad y la pobreza. Sin embargo, en el documento base no se especifica cómo se planea lograr "Reducir el porcentaje de la población en situación de pobreza monetaria y extrema", tal como se propuso en el programa de gobierno registrado. Tampoco se plantea cómo se llevarán a cabo las "acciones de intervención para mejorar la alimentación y nutrición y eliminar el hambre en nuestra ciudad". De hecho, el documento base no desarrolla la idea de "implementar restaurantes comunitarios que atiendan a diferentes grupos etarios en

situación de vulnerabilidad", como se propuso en el programa de gobierno. Además, no aborda los problemas de seguridad de manera adecuada.

La Contraloría Distrital de Cartagena de Indias, en base a la auditoría realizada mediante la revisión del Balance General y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social al 31 de diciembre de 2016, concluye que el Control de Gestión es desfavorable, ya que obtuvo una calificación de 77.6 puntos, que es inferior a 80. Esto refleja una gestión administrativa desfavorable durante el gobierno de Manuel Vicente Duque (Pardo, 2017)

En este contexto, se ha demostrado que durante los mandatos gubernamentales de 2012 a 2015 y de 2016 a 2019, las metas establecidas en los Planes de Desarrollo mencionados no se lograron cumplir. Esto generó un valor público negativo, como se evidencia en el análisis estadístico del comportamiento de los delitos en la ciudad durante los últimos 12 años, lo que señala un fracaso de las políticas públicas locales de lucha contra el delito. Este fenómeno se atribuye, en parte, a la crisis de gobernabilidad que se vivió en la ciudad debido a los diferentes períodos atípicos de alcaldías, lo que resultó en una falta de continuidad en los gabinetes distritales y, por ende, en las políticas de seguridad y estrategias implementadas por los organismos de control.

Además, se ha evidenciado la falta de una adecuada asignación y dirección de los recursos para el fortalecimiento y la mejora de Cartagena a lo largo de los años 2008 a 2019, lo que ha llevado a fluctuaciones significativas en el valor público. En particular, se ha resaltado la deficiente dirección de los recursos destinados a la seguridad y la convivencia ciudadana en los años 2013 a 2016 en términos de millones de pesos y porcentajes en la distribución de Distriseguridad.

**Figura 8** Gasto de Distriseguridad y Var %. Cartagena 2009 – 2019

*Nota: Cálculo de los autores con base en Consolidado de Hacienda e Información Pública – Contraloría General de la República - CHIP. CGR Presupuestal, ejecución de gasto.*

Se había comentado que el crecimiento demográfico del Distrito de Cartagena no estuvo bajo planeación demográfica alguna, de allí, los barrios se fueron formando en el estado más precario en cuanto a ordenamiento, lo que originó que esos barrios se constituyeran en caldo de cultivo para el pandillismo y el desajuste social, si bien es cierto, Distriseguridad como apoyo, mejoró y adecuó las estaciones de policía, las inspecciones, e incluso las playas, como espacios prioritarios, no menos cierto es que, no se preocuparon por fomentar y adecuar los espacios de recreación, parques, las esquinas, las manzanas y las calles como recreación social, sino un espacio barrial cuna para la edificación del delito, con base en los censos de los respectivos años para poder situar la cuantificación.

El comportamiento de la tasa de homicidios en la ciudad de Cartagena, como lo muestra la Figura 8, durante el periodo 2008 – 2019 ha sido de relativa tendencia lineal, aunque los registros anuales no son muy alentadores, pues en cada año se mantiene en una cifra de dos dígitos, lo que a la luz de las consideraciones de la Organización Panamericana de la Salud, sería un situación epidémica, al encontrarse por encima de los 10 homicidios por cada 100 mil habitantes (Sanford, 2019, pág. 26).

A excepción del año 2008 la tasa de homicidios en la ciudad de Cartagena, en adelante ha estado por encima de 20 homicidios por cada 100 mil habitantes, inclusive durante el año 2014 estuvo cerca de ubicarse en 30 homicidios por cada 100 mil, y en los dos últimos años, 2018 y 2019, su valor independientemente de la base poblacional suministrada por los dos censos, también es alta, aunque un poco menor si el cálculo se realiza con el dato poblacional del censo 2018.

Los registros de los dos últimos años en cuestión, son los más bajos, después del dato de inicio de la serie, año 2008, tal como se demuestra en la Figura 8, en los que se distinguen los altibajos de la tasa de homicidios entre los años graficados detallando lo concerniente al Distrito de Cartagena de Indias materia de estudio del presente trabajo de investigación descriptiva y de las otras ciudades a manera de paralelo lo que señala que a partir del año 2012 hasta 2018 la tasa de homicidios en el Distrito de Cartagena superó a la de Bogotá, esto sin desconocer la gran diferencia de población entre estos Distritos, lo cual indica una política pública acertada en el Distrito de Bogotá, y otra con desaciertos en el Distrito de Cartagena.

## Conclusiones

Durante el período comprendido entre 2008 y 2019, se ha llevado a cabo un análisis profundo de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana implementadas en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias. Los resultados obtenidos revelan una variabilidad significativa en la eficacia de estas estrategias a lo largo de los años. En algunos años, se observaron mejoras notables en la reducción de la delincuencia, mientras que, en otros años, los esfuerzos parecían menos efectivos. Esta variabilidad subraya la complejidad de abordar los desafíos de seguridad en una ciudad con una rica diversidad cultural y turística.

Uno de los aspectos más destacados de este análisis es la importancia de la evaluación continua de las estrategias de seguridad. Los resultados demuestran que la efectividad de estas estrategias puede verse influenciada por una serie de factores, como las tendencias delictivas cambiantes y la percepción de seguridad de la población. En consecuencia, es esencial que las autoridades y los responsables de la toma de decisiones estén preparados para adaptar y ajustar las estrategias en función de las condiciones cambiantes en la ciudad.

Además, el análisis pone de manifiesto la relación entre la inversión en seguridad y la reducción de la delincuencia. A lo largo del período estudiado, se observó un aumento significativo en la inversión en justicia y seguridad en Cartagena. Sin embargo, aunque la inversión es importante para fortalecer las capacidades de aplicación de la ley y mejorar la seguridad, la relación costo-beneficio no siempre fue favorable. Esto resalta la necesidad de un uso eficaz y estratégico de los recursos disponibles.

La percepción de seguridad de la población también se revela como un factor crítico en el análisis. A pesar de los esfuerzos por reducir los índices de delincuencia, la percepción de inseguridad puede persistir en la mente de los ciudadanos. Esta percepción puede influir en el turismo, la inversión local y la calidad de vida de la

comunidad. Por lo tanto, es esencial abordar tanto los datos objetivos sobre delincuencia como la percepción subjetiva de seguridad.

Una lección clave de este análisis es la necesidad de adoptar un enfoque multidisciplinario y colaborativo para abordar los desafíos de seguridad en Cartagena. La delincuencia es un fenómeno complejo y multifacético que no puede ser abordado únicamente desde la perspectiva de la aplicación de la ley. Se requiere una colaboración efectiva entre las autoridades locales, la sociedad civil y expertos en seguridad, y se deben considerar factores socioeconómicos y culturales.

En última instancia, esta tesis subraya la importancia de la evaluación crítica y la planificación estratégica en la formulación de políticas y programas de seguridad y convivencia ciudadana. La comprensión de los factores que contribuyen a la eficacia o ineficacia de las estrategias es esencial para abordar los desafíos de seguridad y mejorar la calidad de vida de los residentes y la experiencia de los turistas en esta ciudad histórica y cultural. El compromiso continuo y sostenible es fundamental para lograr resultados duraderos en la seguridad y la convivencia en Cartagena de Indias.

Por lo anterior, Basándonos en las pruebas recopiladas, se puede afirmar que las estrategias de las políticas públicas destinadas a abordar la inseguridad y promover la convivencia ciudadana durante el período de 2008 a 2019 no lograron alcanzar sus objetivos. Estas acciones se consideran fallidas y han resultado en un valor público negativo, lo que significa que no fueron eficaces en su implementación.

Los períodos de gobierno de 2012 a 2015 y de 2016 a 2019, liderados por Campo Elías Terán y Manuel Vicente Duque, respectivamente, se han caracterizado por ser los más incoherentes en la historia del Distrito de Cartagena. Durante estos períodos, se produjeron administraciones de corta duración debido a investigaciones judiciales y problemas de salud, lo que llevó a la designación de reemplazos que no se comprometieron con los objetivos del Estado. Además, se llevaron a cabo elecciones atípicas que resultaron en un choque de intereses, como

en el caso de Dionisio Vélez Trujillo, quien, al asumir el cargo, presentó otro Plan de Desarrollo para el período 2013-2015, lo que generó una falta de coordinación y el incumplimiento de metas, dando como resultado un valor público negativo.

Se ha demostrado que no fue conveniente que las estrategias de las políticas públicas se centraran en fortalecer los esquemas logísticos en lugar de adoptar un enfoque territorial dirigido a las zonas con mayor incidencia del delito y a la identificación de las causas subyacentes de la delincuencia. En este sentido, Distriseguridad no fue eficaz como apoyo integral a los órganos de seguridad y la fuerza pública que operan en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias.

La relación entre los objetivos y metas establecidos en las estrategias de las políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana en los tres Planes de Desarrollo ejecutados durante el período 2008-2019 en el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena y los resultados logrados en la reducción de los indicadores de violencia, criminalidad y convivencia ciudadana por parte de Distriseguridad no ha sido efectiva, lo que ha dado lugar a un valor público negativo. Además, desde 2015, el aporte del 5% del valor del contrato o de la respectiva adición, descontado a todas las personas naturales o jurídicas que suscriben contratos de obra pública para la construcción o mantenimiento de vías en el Distrito de Cartagena, se retiró de Distriseguridad y se transfirió al Fondo de Seguridad de las Entidades Territoriales (FONSET), lo que también ha contribuido a la falta de eficacia.

A la luz de las evidencias y al comparar las estrategias de las políticas públicas para la seguridad y convivencia ciudadana establecidas en los Planes de Desarrollo durante los periodos de gobierno de 2008 a 2019 con las acciones emprendidas por Distriseguridad evaluadas a través del concepto de valor público, se puede concluir que estas estrategias no han producido los resultados esperados, ya que las metas no se cumplieron y los indicadores no mostraron mejoras significativas.

El estudio de investigación ha revelado un aumento en las conductas delictivas, incluyendo hurtos y violencia ciudadana, en el Distrito de Cartagena. Esto se refleja en un panorama social de inseguridad, como lo han señalado las encuestas de percepción ciudadana realizadas por la organización "Cartagena Cómo Vamos" en 2019, que sirve como base fundamental para la evaluación basada en la opinión de la comunidad. Los indicadores han fallado en demostrar mejoras.

Durante las administraciones de gobierno que abarcan el período de 2008 a 2019, que son el enfoque de esta investigación, se observa que los recursos asignados para abordar la seguridad se han centrado principalmente en la adquisición de tecnología, vehículos, cámaras y alarmas. Sin embargo, no se ha prestado suficiente atención a utilizar estos recursos para fortalecer y preservar la identidad histórica y cultural de Cartagena, ni se ha asignado un presupuesto adecuado para abordar las causas subyacentes de la violencia en las áreas con altos índices de delincuencia y pobreza.

Las estrategias de políticas públicas implementadas, como el aumento de la presencia policial en las zonas turísticas, restricciones en el consumo de alcohol, la prohibición de pasajeros adicionales en motocicletas en Bocagrande, y la mejora de sistemas de vigilancia, han sido principalmente reactivas y no se han enfocado en abordar las causas fundamentales de la delincuencia. Además, se ha descuidado la consideración de un enfoque territorial a largo plazo.

En cuanto a la cooperación internacional y los recursos provenientes de iniciativas como la "Declaración para la Prevención de la Violencia y el Delito de Cartagena de Indias" y el "Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos," estos no han logrado los resultados deseados en términos de reducir la delincuencia. En lugar de ello, se ha observado un aumento en los índices de violencia y criminalidad, lo que indica un fracaso en las políticas públicas y una falta de coordinación entre el Distrito de Cartagena y las organizaciones que operan estos proyectos de cooperación internacional en la reducción de la delincuencia.

## Recomendaciones

El análisis exhaustivo de las estrategias de seguridad y convivencia ciudadana en Cartagena de Indias durante el período 2008-2019 ha arrojado resultados valiosos que pueden servir como base para la formulación de recomendaciones fundamentales para mejorar la seguridad en esta ciudad turística y cultural. Estas recomendaciones no solo se derivan de los datos objetivos sobre delincuencia, sino también de una comprensión más profunda de la complejidad de los factores que influyen en la seguridad de una comunidad.

En primer lugar, se destaca la importancia de llevar a cabo una evaluación continua y sistemática de las estrategias de seguridad implementadas en Cartagena. Dada la variabilidad en los resultados a lo largo de los años, es crucial monitorear y medir de manera constante el impacto de estas estrategias en la reducción de la delincuencia. La adaptación y ajuste de las estrategias en función de las cambiantes dinámicas del crimen es esencial para garantizar que sigan siendo efectivas.

Un aspecto fundamental de esta evaluación implica un análisis detallado de las estrategias que se han demostrado ineficaces en la reducción de la delincuencia. Identificar las limitaciones específicas que llevaron al fracaso de estas estrategias es esencial para determinar si pueden mejorarse o si es necesario considerar enfoques completamente nuevos. Este análisis crítico debe ser una parte integral del proceso de toma de decisiones para futuras políticas de seguridad.

Otra recomendación clave se relaciona con la optimización de los recursos destinados a la seguridad. Si bien se ha observado un aumento significativo en la inversión en justicia y seguridad en Cartagena durante el período estudiado, es esencial que estos fondos se utilicen de manera eficiente y efectiva. Esto implica una revisión exhaustiva de cómo se asignan y ejecutan los recursos, priorizando áreas que tengan un mayor impacto en la reducción de la delincuencia y mejorando la rendición de cuentas en la gestión de estos fondos.

Además de abordar los datos objetivos sobre delincuencia, es importante centrarse en la percepción de seguridad de la población. La seguridad no se trata solo de números; también se trata de cómo se sienten los residentes y los turistas en la ciudad. Estrategias de comunicación y programas de participación comunitaria pueden desempeñar un papel importante en la mejora de la sensación de seguridad entre la población, lo que a su vez puede tener un impacto positivo en el turismo y la inversión local.

El enfoque en la percepción de seguridad debe ir de la mano con la consideración de factores subyacentes de la delincuencia. Además de las estrategias de aplicación de la ley, es esencial abordar las causas fundamentales de la delincuencia, como las desigualdades socioeconómicas, el acceso limitado a la educación y las oportunidades de empleo insuficientes. Programas de prevención y desarrollo social pueden ayudar a reducir estos factores de riesgo y, a su vez, contribuir a una reducción sostenible de la delincuencia.

Un enfoque multisectorial y colaborativo es esencial para abordar la complejidad de los desafíos de seguridad en Cartagena. La delincuencia es un fenómeno multifacético que requiere la participación de múltiples partes interesadas, incluidas las autoridades locales, la sociedad civil, el sector privado y la academia. Esta colaboración puede aportar diversas perspectivas y recursos para resolver los desafíos de seguridad de manera más efectiva.

Finalmente, estas recomendaciones enfatizan la importancia del compromiso continuo a largo plazo con la seguridad y la convivencia ciudadana en Cartagena de Indias. La seguridad no es un desafío que se resuelva de la noche a la mañana, y es fundamental mantener un enfoque sostenible en la seguridad para garantizar una mejora constante en la calidad de vida de los residentes y la experiencia de los turistas en esta ciudad histórica y cultural.

Por otra parte, la presente investigación es altamente relevante e importante por varias razones fundamentales:

- **Relevancia para la Seguridad Pública:** La seguridad pública es una prioridad en cualquier comunidad, pero es especialmente crítica en un distrito turístico y cultural como Cartagena de Indias. La delincuencia puede tener un impacto devastador en la calidad de vida de los residentes y en la experiencia de los visitantes. Analizar la eficacia de las estrategias de seguridad es crucial para garantizar la seguridad de todos.
- **Impacto en la Economía Local:** El turismo es una parte esencial de la economía de Cartagena, y la percepción de seguridad juega un papel clave en la decisión de los turistas de visitar la ciudad. Los resultados de esta tesis pueden tener un impacto directo en la afluencia de turistas y, por lo tanto, en los ingresos locales y el empleo.
- **Utilización Eficiente de Recursos Públicos:** El análisis de la inversión en estrategias de seguridad es relevante en términos de cómo se utilizan los recursos públicos. La tesis arroja luz sobre la relación costo-beneficio de estas estrategias y puede ayudar a las autoridades a tomar decisiones informadas sobre la asignación de fondos.
- **Aprendizaje de Experiencias Pasadas:** Los resultados y conclusiones de esta tesis pueden proporcionar lecciones valiosas para Cartagena y otras ciudades que enfrentan desafíos similares en términos de seguridad. El análisis de estrategias pasadas, tanto exitosas como fallidas, puede guiar la toma de decisiones futuras.
- **Mejora de la Calidad de Vida:** La seguridad es un componente fundamental de la calidad de vida de los ciudadanos. Un entorno más seguro no solo reduce el riesgo de victimización, sino que también permite que las personas vivan y trabajen con mayor tranquilidad y confianza.

Los resultados de esta tesis tienen un impacto significativo en la toma de decisiones de políticas públicas y estrategias de seguridad en Cartagena de Indias. Al evaluar la eficacia de las estrategias implementadas durante un período de más de una

década, la tesis proporciona información valiosa que puede ayudar a las autoridades locales a mejorar la seguridad, promover la convivencia ciudadana y fortalecer la economía local.

En última instancia, esta investigación no solo es relevante para Cartagena, sino que también puede servir como un estudio de caso valioso para otras ciudades que buscan abordar desafíos similares en términos de seguridad y convivencia ciudadana. Sus resultados pueden contribuir al desarrollo de políticas y estrategias más efectivas en todo el mundo, lo que destaca aún más su importancia y relevancia a nivel global.

## Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Cartagena. (2012). *Plan de Desarrollo ¡En Cartagena hay Campo para Todos ! 2012 - 2015*. Cartagena de Indias.
- Alcaldía Mayor de Cartagena de Indias. (2016). *Plan de Desarrollo 2016 - 2019 Primero la Gente*. Cartagena de Indias .
- Aldunate, E. (2010). *Evaluación de gestión, resultados e impactos de programas públicos. Ponencia*. Guatemala: AECID.
- Aparicio, B. J., Bello, M. C., & Marín, C. A. (2019). La superposición organizativa en la coordinación territorial de la seguridad y del servicio de policía en Colombia: estudio de caso de los departamentos de Tolima y Meta y sus respectivas capitales. *Logos, Ciencia & Tecnología.*, II(3), 120 - 135.
- Arbeláez, N. J. (2007). *Aplicación de Análisis Envolvente de Datos (DEA): evaluación del desempeño fiscal de las gobernaciones en Colombia*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Industrial. Tesis para optar al título de ingeniero industrial .
- Baltazar, E. N. (2008). *Modelos de evaluación de políticas y programas sociales en Colombia*. Colombia.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe. Desafíos e innovación en gestión y políticas públicas en los últimos 10 años*. Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Innovación para Servir al Ciudadano.
- Batista, S. d., Goncalvez, G. E., Angulo, M. L., & Marcos, P. E. (2004). Selección de variables para el incremento del poder de discriminación de los modelos DEA. *Investigación operativa* .
- Becker, G. (Marzo de 1968). *El Crimen y el Castigo: Un Enfoque Economico*. Recuperado el 22 de Marzo de 2013, de National Bureau of Economic Research: <http://www.nber.org/chapters/c3625.pdf>
- Becker, G. (2001). *Crime and Punishment: An Economic Approach*. The Journal of Political Economy. 2001, p. 169 – 217.
- Becker, G. S. (1974). *Crime and Punishment: An Economic Approach*. Chicago, EEUU: University of Chicago and National Bureau of Economic Research.

- BERNS Jessica y FITZDUFF Mari. Qué es la convivencia y por qué adoptar un enfoque complementario. Coexistence International en Brandeis University. 2007. Consultado en septiembre de 2013. Disponible en: <http://heller.brandeis.edu/academic/coex/pdfs-docs/whatiscoexsp.pdf>
- BID. (2021). *Evaluación del apoyo del BID en el área de seguridad ciudadana y justicia en la región*. OVE Oficina de evaluación y supervisión.
- Bonilla, C. E., & Rodríguez, S. P. (2005). *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales* (Tercera edición ampliada y revisada ed.). Bogotá, Colombia: Grupo editorial Norma. Universidad de los Andes.
- Bonilla, M. L. (2009). Revisión de la literatura económica reciente sobre las causas de la violencia homicida en Colombia. *Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana*, 39. Obtenido de [http://www.ideaspaz.org/articulos/download/16violencia\\_y\\_sus\\_causas\\_objetivas.pdf](http://www.ideaspaz.org/articulos/download/16violencia_y_sus_causas_objetivas.pdf)
- Briones, G. (2002). *Metodología de la investigación cuantitativa en las ciencias sociales*. Bogotá, Colombia: Programa de especialización e teoría, métodos y técnicas de investigación social. ICFES.
- Cabas, R. J. (2016). *Construcción de un modelo para medir eficiencia y cambio en la productividad en entidades públicas de recaudo tributario y aduanero: caso de validación Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN*. Cartagena, Colombia: Universidad Tecnológica de Bolívar. Facultad de Ingeniería. Maestría en Ingeniería.
- Carranza, J. E., Dueñas, H. X., & González, C. G. (2010). *Documentos de Políticas Públicas: Lo dicen los datos: La violencia homicida en Colombia es un resultado del ciclo económico*. Cali, Colombia: Observatorio de Políticas Públicas. Universidad ICESI.
- Carrión, M. F. (2017). *La política en la violencia y lo político de la seguridad*. Quito, Ecuador: Flacso.
- Centro de Observación Prospectivo - DITA. (2019). *Cifras de Personal*. Bogotá, Colombia: Policía Nacional. Obtenido de <https://www.policia.gov.co/talento-humano/estadistica-personal/cifras>

- Chediak, F., & Valencia, A. L. (2008). Metodología para medir la eficiencia mediante la técnica de análisis Envolvente de Datos - DEA -. *Vector, Volumen 3*, 70 - 81.
- Chen, Caterina (15/10/2020). "Marco de referencia". En: *Significados.com*. <https://www.significados.com/marco-de-referencia/> Consultado: 10 de octubre de 2022, 08:42 am.
- Concejo Distrital de Cartagena . (2002). *Acuerdo No. 020*. Cartagena de Indias.
- Concejo Distrital de Cartagena. (2008). *Acuerdo No. ( 004 Mayo 2008)*. *Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo económico, social y de obras públicas del Distrito Turístico y Cultural de Cartagena 2008 - 2011 Por una Sola Cartagena*. Cartagena de Indias .
- Coelho, Fabián (2019). "Metodología". En: *Significados.com*. Disponible en: <https://www.significados.com/metodologia/> Consultado: 10 de octubre de 2022, 09:24 am
- Concejo Distrital de Cartagena de Indias. (2013). *Decreto 040 del 2013*. Cartagena de Indias.
- COSED. (2019). *Informe Anual de Homicidios 2018*. Cartagena, Bolívar. Obtenido de <https://www.cosed.org/portal/2019/02/26/informe-anual-de-hurtos-cartagena-de-indias-2008-2018/>
- COSED. (2019). *Informe Anual de Homicidios. Cartagena de Indias 2008 – 2018*. Cartagena, Colombia. Obtenido de <https://www.cosed.org/portal/wp-content/uploads/2019/01/InformeHomic2018FINAL.pdf>
- COSED. (2019). *Propuesta de ubicación de alarmas en 76 barrios según frentes de seguridad activos, solicitudes de la comunidad e incidencia de Homicidios, Hurtos y V. Interpersonal*. Cartagena, Colombia. Obtenido de <https://www.cosed.org/portal/2019/12/13/propuesta-de-ubicacion-de-alarmas-en-76-barrios-segun-frentes-de-seguridad-activos-solicitudes-de-la-comunidad-e-incidencia-de-homicidios-hurtos-y-v-interpersonal/>
- COSED. (22 de 09 de 2021). *Tablero de Instrumentos*. Obtenido de <https://www.cosed.org/portal/tablero-de-instrumentos-homicidios/>

- Cruz, V. A. (2018). *Modelo de integración de Análisis Envolvente e Inteligencia de Negocios para medir eficiencia, eficacia y productividad en la pequeña y mediana empresa en Colombia* (Vol. XIV). Bogotá, Colombia: Universidad Católica de Colombia. Propuesta de Trabajo de grado presentada como requisito para optar al título de Magíster en Ingeniería Industrial.
- DANE. (2019). *Boletín Técnico. Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC). Periodo de referencia 2018*. Bogotá, Colombia.
- De la Serna, B. M. (2016). Seguridad ciudadana y los sistemas de videovigilancia. Límites, garantías y regulación. *IUSTA*(45), 129 - 163.
- Delgadillo, M. H. (2019). *El gasto público en la seguridad ciudadana*. Lima, Perú: Tesis para optar el grado académico de: Maestro en Gestión pública. Escuela de Posgrado Universidad César de Vallejo.
- Delgado, Isbel (2021). "Planteamiento del problema". En: Significados.com. Disponible en: <https://www.significados.com/planteamiento-del-problema/> Consultado: 10 de octubre de 2022, 08:19 am.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. Bogotá: DNP.
- Distriseguridad. (08 de Noviembre de 2019). *Distriseguridad*. Obtenido de Distriseguridad: <https://distriseguridad.gov.co/nosotros/plan-social>
- Distriseguridad. (2019). *Ejecuciones presupuestales 2019*. Cartagena, Bolívar.
- Distriseguridad. (14 de enero de 2021). *Plan de acción*. Cartagena de Indias. Obtenido de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/1.-PLAN-DE-ACCION-2021.pdf
- DNP. (2017). *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. Bogotá: Alcaldía mayor de Bogotá D.C.
- Erboso, P. K. (2019). *Presupuesto por resultado y calidad del gasto público en la UGEL N° 016, Barranca - 2017*. Huacho: Universidad Nacional José Faustino Sanchez Carrion. Escuela de Posgrado.
- Felson, M., & Clarke, R. (1998). *La Ocasión hace al Ladron: Teoría Práctica para la Prevención del Delito*. Recuperado el 22 de Marzo de 2013, de Police

Research

Series:

[http://www.skywallnet.com/data\\_server/CA/OMT\\_PP\\_CP.pdf](http://www.skywallnet.com/data_server/CA/OMT_PP_CP.pdf)

- Fernández, S. Y., & Flórez, L. R. (2006). Aplicación del modelo DEA en la gestión pública. Un análisis de la eficiencia de las capitales de provincia españolas. *Revista iberoamericana de contabilidad de gestión*, 165-202.
- Fernández, S. Y., Martínez, C. A., & Fernández, F. J. (2016). Determinantes de la eficiencia en las universidades públicas españolas: un análisis DEA en dos etapas Investigaciones de Economía de la Educación. *Investigaciones Económicas de la Educación*, 491 - 508.
- García, C. L. (2017). *Gestión financiera del fondo especial de seguridad ciudadana y ejecución de Proyectos de Inversión Pública del Ministerio del Interior*. Lima, Perú: Universidad Nacional de Educación Enrique Guzmán y Valle. Alma Máter del Magisterio Nacional. Escuela de Posgrado.
- García, Villegas Mauricio y Revelo, Revollo Javier Eduardo (2010). Estado Alterado. Clientelismo, mafias y debilidad institucional en Colombia. Ediciones Antropos.
- Gómez, M. A., & González, M. P. (2020). *Delitos contra la vida y la integridad personal*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Granados, B. J. (2018). Seguridad ciudadana en Bogotá. Análisis del presupuesto y la eficiencia en el gasto local 2011-2016. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 201 - 238.
- Guerrero, T. H., & Torres, D. S. (2019). Las tecnologías de bajo costo y su contribución en la mejora de la seguridad ciudadana: alarmas comunitarias. *Revista Ciencia e Investigación*, 4(6), 355 - 368.
- Gutiérrez, L. E. (2019). Eficiencia del Gasto en Defensa y Seguridad en Colombia: Un Análisis de Envoltorio de Datos Apliado al Ejército Nacional. En H. Zuleta, *Economía y seguridad en el posconflicto* (pág. 340). Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, Ediciones Uniandes.

- Hernandez, D. (2015). *El modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas*. España: Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública.
- Hernández, S. R., Fernández, C. C., & Babtista, L. P. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw Hill. Sexta edición.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2015). *Comportamiento del homicidio. Colombia 205*. Bogotá: Grupo Centro de Referencia Nacional sobre Violencia.
- Izquierdo, A., Pessino, C., & Vuleti, G. (2018). *Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe pueden hacer más con menos*. Banco Interamericano de Desarrollo. Obtenido de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Mejor-gasto-para-mejores-vidas-C%C3%B3mo-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-puede-hacer-m%C3%A1s-con-menos.pdf>
- Jaramillo, J. M. (2015). El tránsito de la seguridad nacional a la ciudadana. Los retos de la descentralización en materia de seguridad ciudadana. *Revista Criminalidad*, 57(2), 287 - 289.
- Leal, P. C., & Cepeda, P. J. (2013). El uso de la metodología DEA (Data Envelopment Analysis) para la evaluación del impacto de las TIC en la productividad del sector hotelero. *OpenEdition Journals*.
- López, D., & Trie. (2014). *¿Cómo construir una teoría del cambio?*.
- Martinez, J. (2019). Pandillas en la ciudad de Cartagena. *El Universal*, 1, 2.
- Mesa, G. M. (2014). *Introducción a la Metodología de Investigación, Corporación Universitaria Remington*. Medellín, Colombia: Documento digital. México: Trillas.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana*. Bogotá, Colombia.
- Moreno, M. B. (2019). *Análisis de la política de seguridad ciudadana y su aporte como herramienta para garantizar derechos a los ciudadanos mediante los planes de desarrollo 2002-2018*. Bogotá, Colombia: Universidad Santo Tomás. Maestría en Derecho Público.

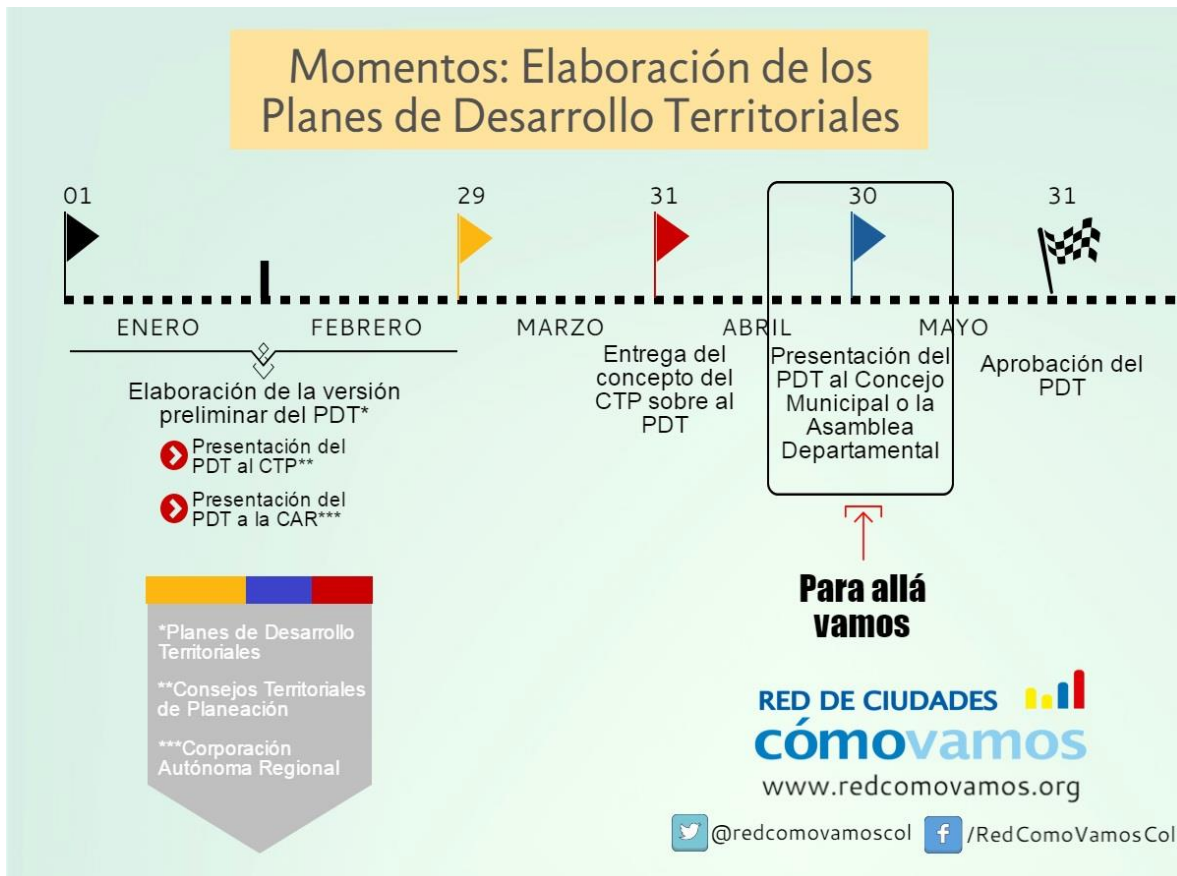
- Moreno, M. B. (2019). *Análisis de la política de seguridad ciudadana y su aporte como herramienta para garantizar derechos a los ciudadanos mediante los planes de desarrollo 2002-2018*. Bogotá, Colombia: Universidad Santo Tomás. Maestría en Derecho Público.
- Nasser, A., & Concha, G. (2014). Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. *CEPAL - Serie Gestión Pública*, 1 - 43.
- OCDE. (2016). *Making the Most of Public Investment in Colombia: Working Effectively across Levels of Government*. Paris: OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing.
- Pérez, B. J. (2004). *Evaluación de la eficiencia de los Departamentos en Colombia mediante Análisis Envolvente de Datos - DEA -*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes. Departamento de Ingeniería Industrial. Trabajo de tesis para optar al título de Ingeniero Industrial.
- Pineda, A. J., Cervera, M. A., & Oviedo, G. W. (2017). Revisión bibliográfica de la aplicación de la metodología DEA en Colombia por actividad económica. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas* 17 (32), 133-160.
- Policia Nacional. (2020). *Estadísticas delictivas*. Obtenido de <https://www.policia.gov.co/grupo-informacion-criminalidad/estadistica-delictiva>
- Posada, E. (2002). *Violencia y sus Causas Objetivas (primera parte)*. [En línea] [Citado: 5-Julio-2015] Disponible en internet.
- R. Guy, E. (2019). La biopolítica y la necropolítica en la seguridad ciudadana de Tijuana. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 5(1), 101 - 117.
- Rescala, C., Devincenzi, G., Rohde, G., Bonaffini, M., Bernaola, G., & Giraudó, M. (2012). Revisión del software libre disponible y desarrollado de una herramienta para el Análisis Envolvente de Datos (DEA). *Repositorio de la Universidad Nacional del Nordeste - Universidad Tecnológica Nacional*.
- Restrepo, M. I., & Villegas, J. G. (2008). Análisis Envolvente de Datos: Introducción y herramienta pública para su utilización. 27.

- Rodríguez, M. E., Ayala, T. E., Ochoa, C. D., & Alzúzar, R. S. (2011). *Crimen y Análisis de la Violencia en Colombia: Una visión prospectiva desde la gestión pública de seguridad ciudadana en áreas urbanas de Cartagena y Bogotá 2008-2014*. Cartagena de Indias: ESAP. Proyecto de investigación aprobado mediante la resolución D.T. No. 7222.
- Rodríguez, P., Palomino, N., & Mondaca, J. (2017). *El uso de datos masivos y sus técnicas analíticas para el diseño e implementación de políticas públicas en Latinoamérica y el Caribe*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo. Sector de Conocimiento y Aprendizaje (KNL) Biblioteca Felipe Herrera (FHL). Documento para discusión N° IBD - DP - 514.
- Ruiz, R. M. (2015). Importancia que tiene la valoración de la criminalidad en la seguridad ciudadana. *ADVOCATUS. Universidad Libre Seccional, Barranquilla*, 12(24), 79 - 94.
- Sanford, V. (2019). *Guatemala: del genocidio al feminicidio*. Guatemala: F&G Editores.
- Santos, F., Amador, L., Amaya, N., & Menjívar, J. S. (2020). Eficiencia del gasto público en seguridad ciudadana: un análisis para Centroamérica. *Revista Economía y Administración*, 11, 25 - 36.
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia. (04 de Octubre de 2018). *Boletín mensual de indicadores de seguridad y convivencia*. Bogotá, Colombia. Obtenido de <https://scj.gov.co/es/oficina-oaiee/boletines>
- Tribal Evaluation Institute. (29 de Marzo de 2018). *Using PICO To Build an Evaluation Question*. Obtenido de Using PICO To Build an Evaluation Question.: <http://www.tribaleval.org/evaluation/using-pico/>
- Veeduría Distrital. (2017). *Estado de la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Bogotá D.C*. Bogotá, Colombia: Proyecto de Inversión 1060 Laboratorio de Innovación para la Gestión Pública Distrital.
- Wilson, J., & Kelling, G. (1982). *Broken windows – The Police and Neighborhood Safety*. [Citado: 2 de Julio de 2015] Disponible en internet: [http://www.forestry.gov.uk/pdf/BrokenWindowTheory.pdf/\\$FILE/BrokenWindowTheory.pdf](http://www.forestry.gov.uk/pdf/BrokenWindowTheory.pdf/$FILE/BrokenWindowTheory.pdf) .

Zamora, T. A., & Navarro, C. J. (2014). Eficiencia de la administración pública aduanera a través del modelo DEA. *CONfines*, 10(20), 1 - 19.

## Anexos

### Anexo 1: Programas de gobierno



**Anexo 2: MIPG**

<b>INSTITUCIONALIDAD</b>	<b>OPERACIÓN</b>	<b>MEDICIÓN</b>
Es conjunto de instancias que trabajan coordinadamente para establecer las reglas, condiciones, políticas y metodologías para que el Modelo funcione.	Es el conjunto de dimensiones políticas de gestión y desempeño institucional que puestas en práctica de manera articulada e intercomunicada permitirán que el Modelo funcione.	Es el conjunto de instrumentos y métodos que permiten medir y valorar la gestión y el desempeño de las entidades públicas.

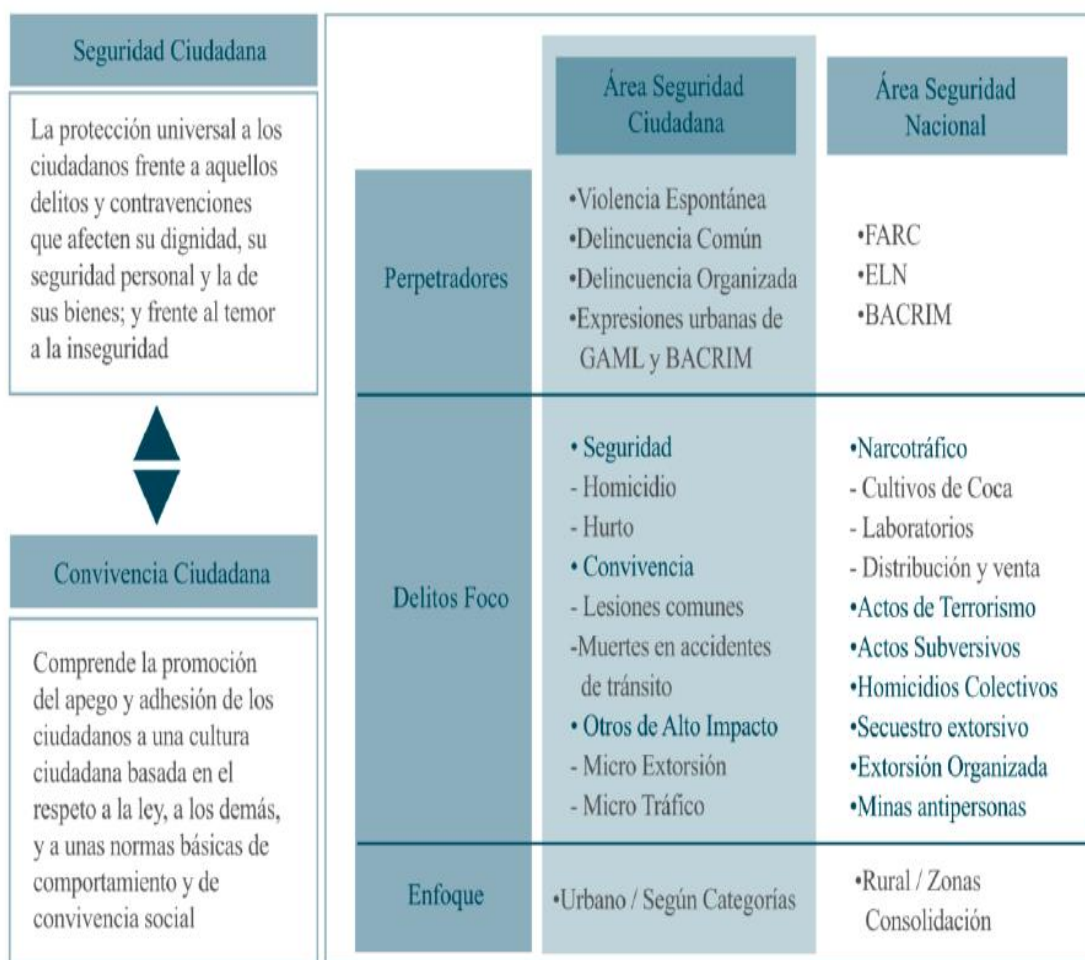
DIMENSIÓN OPERATIVA	DESCRIPCIÓN
TALENTO HUMANO	<p>Para el MIPG el talento humano es el factor más importante con el que cuentan las entidades, pues son los servidores públicos los que contribuyen al cumplimiento de la misión estatal. <a href="#">Conozca sus políticas aquí.</a></p>
DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO	<p>El MIPG tiene como propósito que las entidades tengan claridad a corto y a largo plazo para priorizar sus recursos y talento humano, con el fin de que su gestión conduzca a la consecución de resultados. <a href="#">Conozca sus políticas aquí.</a></p>

GESTIÓN CON VALORES PARA EL RESULTADO	El MIPG facilita que la gestión de las entidades esté orientada hacia el logro de resultados en el marco de la integridad <a href="#">Conozca sus políticas aquí.</a>
EVALUACIÓN DE RESULTADOS	El MIPG promueve que las entidades conozcan permanentemente los avances en su gestión y los logros de los resultados. Esto permite a su vez introducir mejoras a la gestión. <a href="#">Conozca sus políticas aquí.</a>
INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN	Para el MIPG la dimensión de Información y Comunicación es la que articula todas las demás pues facilita la ejecución de sus operaciones a través del ciclo de gestión <a href="#">Conozca</a>

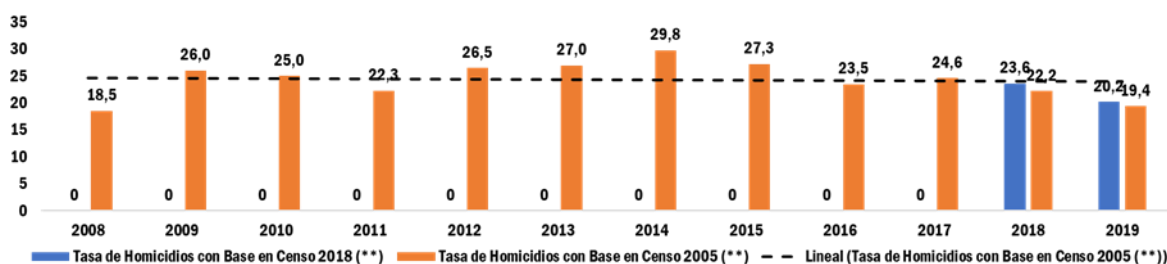
GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO	El MIPG propone que la dimensión de Gestión del Conocimiento fortalece de forma transversal a todas las dimensiones en tanto promueve aprendizaje y evolución. <a href="#">Conozca sus políticas aquí.</a>
CONTROL INTERNO	Para el MIPG el Control Interno es la clave para asegurar que todas las dimensiones cumplan su propósito. El Control Interno establece acciones, métodos y procedimientos de control y de gestión de riesgo. <a href="#">Conozca sus políticas aquí.</a>

GUÍA DE REFERENCIA PARA EL AUTODIAGNÓSTICO	FORMATO ÚNICO DE REPORTE Y AVANCE DE GESTIÓN - FURAG II
<p>Como su nombre lo indica, es un instrumento de autodiagnóstico que permite a cada entidad desarrollar un ejercicio de valoración interna de cada una de las dimensiones en las que se estructura el MIPG. El instrumento funciona como una lista de chequeo que contiene una serie de cuestionamientos para la entidad.</p>	<p>Es un instrumento a través del cual se capturan los datos necesarios para medir el desempeño institucional. Se habilitará una vez al año y permite.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>☑ Recoger información para fortalecer la toma de decisiones</li> <li>☑ Formular o ajustar políticas de gestión y desempeño</li> <li>☑ Evaluar el cumplimiento de los objetivos, avances y mejoras del Modelo.</li> <li>☑ Evaluar el MECI</li> </ul> <p>El Formato está conformado por dos tipos de formularios: El formulario de</p>

### Anexo 3: Grafico. Áreas de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana



### Anexo 4: Gráfica 9 Tasa de homicidios de Cartagena 2008 – 2019



Fuente: COSED con base en Medicina Legal, Policía Nacional y CTI y proyecciones Censo DANE 2005 y 2018

## Anexo 5: Informe de Auditoría Modalidad Regular

Informe de fecha julio 13 de 2013 rubricado por el Contralor Mario Andrés Feliz Monsalve.

TABLA 1 CONTROL DE GESTION DISTRISSEGURIDAD – VIGENCIA 2013			
Factores	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación total
1. Gestión Contractual	94,5	0.65	59,5
2. Rendición y Revisión de la Cuenta	55,0	0.02	1,1
3. Legalidad	54,3	0.05	2,7

4. Gestión Ambiental	0,0	0.05	0,0
5. Tecnologías de la Comunica. y la Inform. (TICS)	53,7	0.03	1,6
6. Plan de Mejoramiento	66,7	0.10	6,6
7. Control Fiscal Interno	51,4	0.10	5,1
Calificación Total		1.00	<b>78,7</b>
Concepto de Gestión a emitir	<b>Desfavorable</b>		
<b>RANGOS DE CALIFICACION PARA EL CONCEPTO DE GESTION</b>			
<b>Rango</b>	<b>Concepto</b>		
80 o más puntos	<b>Favorable</b>		
Menos de 80 puntos	<b>Desfavorable</b>		

Fuente: Matriz de calificación  
Elaboro: Comisión de auditoría

MATRIZ DE EVALUACION DE LA GESTION FISCAL DISTRISSEGURIDAD – VIGENCIA 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Control de Gestión	78,7	0.5	38,4
2. Control de Resultado	59,1	0.3	17,7
3. Control Financiero	30,0	0.2	6,0
Calificación Total		1.00	<b>63,0</b>
<b>Fenecimiento</b>	<b>NO FENECE</b>		
<b>Concepto de Gestión Fiscal</b>	<b>DESFAVORABLE</b>		
<b>RANGOS DE CALIFICACION PARA EL FENECIMIENTO</b>			
<b>Rango</b>	<b>Concepto</b>		
80 o más puntos	<b>FENECE</b>		
Menos de 80 puntos	<b>NO FENECE</b>		
<b>RANGO DE CALIFICACION PARA EL CONCEPTO DE LA GESTION</b>			
<b>Rango</b>	<b>Concepto</b>		
80 o más puntos	<b>FAVORABLE</b>		
Menos de 80 puntos	<b>DESFAVORABLE</b>		

Fuente: Matriz de Calificación  
Elaboro: Comisión de Auditoría

TABLA 2 CONTROL DE RESULTADOS DISTRISSEGURIDAD – VIGENCIA 2013			
Factores mínimos	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
Cumplimiento Planes Programas y Proyectos	59.1	1.00	59.1
Calificación total		1.00	59.1
<b>Concepto de Gestión de Resultados</b>	<b>Desfavorable</b>		
RANGOS DE CALIFICACION PARA EL CONCEPTO DE RESULTADOS			
<b>Rango</b>	<b>Concepto</b>		
80 o más puntos	Favorable		
Menos de 80 puntos	Desfavorable		

Fuente: Matriz de calificación  
Elaboro: Comisión de auditoria

TABLA 3 CONTROL FINANCIERO Y PRESUPUESTAL DISTRISSEGURIDAD – VIGENCIA 2013			
Factores mínimos	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
Estados Contables	0,0	0.70	0
Gestión Presupuestal	100,0	0.10	10
Gestión Financiera	100,0	0.20	20
Calificación total		1,00	<b>30</b>
<b>Concepto de Gestión Financiera y Ppal.</b>	<b>Desfavorable</b>		
RANGOS DE CALIFICACION PARA EL CONCEPTO FINANCIERO			
<b>Rango</b>	<b>Concepto</b>		
80 o más puntos	Favorable		
Menos de 80 puntos	Desfavorable		

Fuente: Matriz de calificación  
Elaboro: Comisión de auditoria

## Anexo 6: Estados contables de Distrisseguridad.

Opinión de la Contraloría distrital de Cartagena

En nuestra opinión, los estados Contables fielmente tomados de los libros oficiales, al 31 de diciembre de 2013, así como el resultado del estado de la Actividad Financiera Económica y Social y los cambios en el patrimonio por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia y demás normas emitidas por la Contaduría General de la Nación, es ADVERSA O NEGATIVA.

## **Anexo 7. Políticas públicas 2008 – 2019 Distrito de Cartagena**

Las políticas públicas, en el Distrito de Cartagena han tenido un crecimiento en cuanto a enfrentar las dificultades, de hecho las autoridades locales han asumido y se han empoderado del papel institucional que les compete en el manejo y control de la seguridad y la convivencia ciudadana en materia de fortalecimiento institucional, modernización e innovación, reformas a la Policía Nacional, Base de información técnica y científica para el manejo del crimen y la violencia, desarrollo de herramientas que permitan contar con información adecuada para el diseño de las políticas de seguridad y convivencia ciudadana, acercamiento y participación para el trabajo mancomunado de la comunidad y los demás actores sociales (la administración distrital y los órganos policiales) para continuar la construcción de las políticas públicas.