

Seguridad multidimensional y políticas públicas: enfoque comparativo de tres planes de gobiernos municipales para una formulación estratégica en Santiago de Cali

Juana Eloísa Cataño Muñoz

Asesor

Nicole Velasco Cano

Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD

Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas ECJP

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2026

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mis hijas, mis padres que han sido la base fundamental de mi vida a través de su amor y apoyo incondicional, a mi familia, quienes han sido el motor, la inspiración y el soporte permanente en cada etapa de este camino académico y profesional. Su amor, comprensión y confianza han fortalecido mi carácter y mi compromiso con cada propósito emprendido. A la mujer que sin dudar me dio la oportunidad de empezar mi carrera en el sector público Susana Correa.

Asimismo, dedico este esfuerzo a todas aquellas personas que, a través de mi carrera pública y profesional desde sus enseñanzas, experiencias y ejemplo, han contribuido a forjar en mí un profundo sentido de pertenencia y amor por Santiago de Cali, motivándome siempre a buscar, desde el conocimiento y el servicio público, los mejores aportes para el desarrollo y bienestar de la ciudad.

Agradecimientos

Expreso mi gratitud a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia y a la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas por el respaldo académico y formativo brindado, fundamentales para el desarrollo y consolidación de esta investigación.

Agradezco de manera especial a Nicole Velasco Cano, directora de este trabajo, por su orientación académica, compromiso y valiosos aportes metodológicos, esenciales para la consolidación y culminación de este proyecto de grado.

Igualmente, reconozco y agradezco a todas las personas que compartieron sus conocimientos, experiencias y recomendaciones durante el proceso investigativo, enriqueciendo cada etapa de este trabajo.

Resumen

Santiago de Cali, como Distrito Especial, viene atravesando tensiones multidimensionales que inciden en su dinámica económica, social y cultural. La presente investigación propone un análisis comparado de los planes de gobierno relacionados con la seguridad ciudadana, tal como fueron formulados y ejecutados durante los tres últimos gobiernos municipales, tomando como ejes de lectura el enfoque territorial, la gobernanza y la generación de valor público, con la intención de establecer sus alcances reales, las limitaciones encontradas y los efectos concretos sobre la gestión pública de la seguridad. La propuesta metodológica incorpora una mirada territorial y participativa que reconoce la intervención de múltiples actores: organizaciones civiles, sector privado y el propio gobierno distrital. A partir de ese análisis, se trazan estrategias y líneas de acción en cada área identificada, bajo la premisa de que la discusión conceptual y teórica aquí planteada puede aportar insumos útiles para replantear la planeación de la seguridad y avanzar en la calidad de vida de quienes habitan el territorio caleño.

Palabras clave: Plan estratégico sectorial, ente administrativo territorial, políticas públicas, prospectiva, gobernanza.

Abstract

Santiago de Cali, as a Special District, has been experiencing multidimensional tensions that affect its economic, social, and cultural dynamics. This research proposes a comparative analysis of government plans related to citizen security, as formulated and implemented during the last three municipal administrations, using territorial approach, governance, and public value generation as analytical axes, with the aim of determining their actual scope, the limitations encountered, and their concrete effects on the public management of security. The methodological proposal incorporates a territorial and participatory perspective that recognizes the involvement of multiple stakeholders, including civil society organizations, the private sector, and the district government itself. Based on this analysis, strategies and lines of action are outlined for each identified area, under the premise that the conceptual and theoretical discussion presented here may provide useful inputs for rethinking security planning and advancing the quality of life of those who inhabit the territory of Cali.

Keywords: Sectoral strategic plan, territorial administrative entity, public policies, foresight, governance.

Tabla de Contenido

Introducción	10
Planteamiento del Problema	13
Justificación	21
Objetivos	22
Objetivo General	22
Objetivos específicos	22
Revisión de Antecedentes	23
Marco Teórico	30
Metodología	41
Enfoque, tipo y método de investigación	41
Documentos	41
Instrumentos y técnicas de recolección de datos	42
Método de análisis	43
Resultado 1: Enfoques Conceptuales y Normativos de la Seguridad Multidimensional en Cali. 44	
Seguridad y Convivencia Ciudadana	50
Oportunidades sociales y capacidades poblacionales locales	53
Planificación, conectividad y biodiversidad territorial	55
Gestión pública y buen gobierno	58

Planes de gobierno y seguridad ciudadana: Una mirada desde las tres últimas administraciones distritales	60
Prediagnóstico Contextual de la Dinámica de Violencia y Criminalidad en el Distrito Especial de Cali	65
La violencia y la criminalidad como fenómenos sectoriales de alcance multidimensional	65
Gobernanza de la seguridad y el orden ciudadano.....	67
Dinámicas de intervención institucional de la violencia y criminalidad en Cali, 2012 - 2024.	78
Resultado 2. Lineamientos estratégicos para la seguridad multidimensional en Cali: enfoque territorial, gobernanza y valor público	83
Arquitectura institucional para la gobernanza territorial de la seguridad	86
Prevención social del delito con enfoque diferencial.....	89
Conclusiones	93
Referencias Bibliográficas	98

Lista de Figuras

Figura 1. <i>Número de homicidios y Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 - 2022</i>	66
Figura 2. <i>Número de feminicidios en Cali, 2016 - 2022</i>	67
Figura 3. <i>Número de denuncias de hurto a personas y Tasa de denuncias de hurto a personas por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 - 2022</i>	68
Figura 4. <i>Número de denuncias de hurto al comercio y Tasa de denuncias de hurto al comercio por cada 1000 comercios matriculados en Cali, 2016 - 2022</i>	69
Figura 5. <i>Número de denuncias de hurto de residencias y Tasa de denuncias de hurto de residencias por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 - 2022</i>	70
Figura 6. <i>Número de denuncias de hurto de vehículos y Tasa de denuncias de hurto de vehículos por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 - 2022</i>	70
Figura 7. <i>Número de denuncias de hurto de motos y Tasa de denuncias de hurto de motos por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 - 2022</i>	71
Figura 8. <i>Número de denuncias de amenazas y Tasa de denuncias de amenazas por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 - 2022</i>	71
Figura 9. <i>Número de denuncias de lesiones personales y Tasa de denuncias de lesiones personales por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 - 2022</i>	72
Figura 10. <i>Número de casos de violencia intrafamiliar y Tasa de casos de violencia intrafamiliar por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 - 2022</i>	73
Figura 11. <i>Número de exámenes médicos por presunto delito sexual y Tasa de exámenes médicos por presunto delito sexual por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 - 2022</i>	74

Lista de Tablas

Tabla 1. <i>Experiencias documentales a nivel local</i>	25
Tabla 2. <i>Comparativo resumen de intervenciones en seguridad ciudadana en Cali, 2012-2023</i>	76

Introducción

Los procesos de planificación social, comunitaria y urbana han ganado un lugar central en los debates académicos sobre política pública, en particular cuando se trata de responder a problemáticas complejas como la inseguridad y la convivencia en entornos urbanos. En ciudades marcadas por una alta densidad poblacional y una intensa diversidad social, como es el caso del Distrito Especial de Santiago de Cali, las manifestaciones de inseguridad no se agotan en los registros delictivos: son, ante todo, expresiones territoriales de procesos estructurales más profundos que afectan la cohesión comunitaria, la percepción ciudadana sobre su entorno y la confianza en las instituciones públicas.

Delitos como el hurto en sus distintas modalidades —raponazo, cosquilleo, atraco— y los homicidios representan expresiones críticas de la conflictividad urbana. Sus consecuencias van más allá del daño directo causado a las víctimas: inciden sobre cómo la gente se mueve por la ciudad, cómo usa los espacios públicos y cómo construye sus relaciones cotidianas. Estas situaciones se alimentan, con frecuencia, de disputas por el control territorial, economías ilegales arraigadas y formas de violencia interpersonal que configuran escenarios de inseguridad persistente; escenarios que ninguna estadística logra capturar del todo y que exigen respuestas de política pública capaces de ir más allá del diagnóstico cuantitativo.

Desde una óptica de desarrollo territorial, la seguridad ciudadana no puede tratarse como un asunto sectorial aislado: es un campo donde se cruzan y condicionan mutuamente factores sociales, institucionales, económicos y culturales. Por eso, este trabajo propone un análisis prediagnóstico de los factores estructurales de la seguridad, concebido como una herramienta analítica que permita cuestionar los cimientos conceptuales y operativos sobre los que se construyen las estrategias públicas en ciudades complejas como Cali. Dicha aproximación resulta

necesaria para superar los enfoques reactivos o meramente punitivos y avanzar hacia políticas que integren la inclusión social, la sostenibilidad y la gobernanza territorial (Mintzberg, 1994; Sen, 1999).

El objetivo central del trabajo es analizar comparativamente los planes de gobierno en materia de seguridad ciudadana formulados e implementados en Cali durante los últimos tres gobiernos municipales, a partir de las categorías de enfoque territorial, gobernanza y generación de valor público, identificando sus alcances, limitaciones y efectos en la gestión pública de la seguridad multidimensional. Para ello, se adopta una perspectiva sociológica, participativa y territorial, que reconoce la relevancia de involucrar a actores de la sociedad civil, el sector privado y el gobierno distrital en procesos de planificación colaborativa.

En consonancia con lo que plantean las teorías de la acción colectiva y la justicia social, este enfoque subraya la necesidad de incorporar las dimensiones subjetivas de la seguridad —las percepciones y las emociones de los ciudadanos— y de abrir canales reales de participación en la construcción de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, la seguridad no se reduce a la ausencia de delito: es una condición que tiene que ver con el ejercicio de derechos, la confianza social y el sentido de pertenencia al territorio (Ostrom, 1990).

La relevancia de esta investigación reside no solo en el análisis teórico que ofrece¹ sostenido en un diálogo interdisciplinar entre la sociología, la ciencia política, la economía

¹ Seguridad como bien público multidimensional: sustentada en la Constitución Política de Colombia, la UNODC y el PNUD, así como en el ODS 16. La seguridad se concibe no solo como control del delito, sino como un derecho fundamental que articula dimensiones sociales, económicas, culturales y territoriales.

Teorías de políticas públicas y planeación estratégica: autores como André Noël Roth (2008) aportan el enfoque sistémico, diagnósticos integrales y la necesidad de indicadores; Michel Godet (2006) introduce la prospectiva y la construcción de escenarios como herramientas para anticipar futuros; John Jairo Acevedo y Franco González destacan la planeación del desarrollo como eje histórico en Colombia.

Gobernanza policéntrica y participación ciudadana: desde Elinor Ostrom (2010), se plantea la coordinación de múltiples actores en distintos niveles; Garland (2001) critica la “cultura del control” y advierte sobre políticas reactivas; Booher e Innes (2016) subrayan la participación comunitaria para fortalecer legitimidad y efectividad.

pública y la antropología para articular planeación estratégica, gobernanza participativa, justicia social y territorialidad; sino también en su potencial para abrir caminos de reflexión sobre la cualificación social y los activos comunitarios, ofreciendo un modelo que podría replicarse en otras ciudades de Colombia y América Latina.

Mediante el sistema de codificación temática del diseño documental, se abordan elementos teóricos apropiados para la formulación prospectiva de un plan estratégico de desarrollo, evidenciando las distintas corrientes analíticas al respecto y proponiendo un análisis contextual en términos de sectores locales.

Enfoque territorial y justicia espacial: con aportes de David Harvey (2012), quien resalta el derecho a la ciudad y la necesidad de equidad en la distribución espacial de recursos y oportunidades.

Perspectiva socio-antropológica: autores como Clifford Geertz y Nancy Scheper-Hughes ayudan a comprender narrativas de violencia, imaginarios sociales y códigos culturales que afectan la legitimidad de las políticas.

Teoría de capacidades y justicia social: Martha Nussbaum y Amartya Sen, al poner énfasis en el desarrollo humano y la equidad como parte del diseño de planes estratégicos.

Crítica al enfoque tradicional: Huxley (2016) y Garland (2001) llaman la atención sobre los riesgos de planes que refuercen estructuras de poder o enfoques punitivos, proponiendo marcos más inclusivos y participativos.

Planteamiento del Problema

En el marco de las políticas públicas, la seguridad se concibe como un bien público esencial e indelegable del Estado, cuyo propósito es garantizar el ejercicio pleno de los derechos fundamentales, la protección de la vida, la integridad física y moral, y la preservación de la convivencia pacífica. Según el PNUD y la UNODC (2011), la seguridad ciudadana implica tanto la prevención como el control de la violencia y el delito, abordando simultáneamente la inseguridad objetiva (hechos delictivos) y la subjetiva (percepción ciudadana de inseguridad). En este sentido, el concepto trasciende la noción tradicional centrada en el orden público para integrar dimensiones sociales, económicas, culturales y territoriales.

Desde el plano jurídico-político, la Constitución Política de Colombia —artículos 2, 218 y 315— consagra la seguridad como una función prioritaria e indelegable del Estado, que recae también sobre las autoridades territoriales a nivel local. Esa responsabilidad se traduce en planes, programas y políticas que deben ir más allá de prevenir y sancionar conductas delictivas: deben construir condiciones estructurales para la paz y la equidad social. A este marco constitucional se suman compromisos internacionales como la Agenda 2030 y el ODS 16, que sitúan la seguridad como uno de los pilares del desarrollo sostenible y la gobernanza democrática. Visto así, abordar la seguridad como política pública exige una perspectiva multidimensional que reconozca que la violencia y la criminalidad no son fenómenos aislados, sino que están enraizados en condiciones estructurales como la desigualdad, el desempleo, la pobreza, las migraciones forzadas y las brechas en el acceso a servicios básicos.

Como señala André Noël Roth (2008), el diseño de políticas públicas de seguridad debe sustentarse en diagnósticos integrales que contemplen variables sociales, económicas y culturales, evitando respuestas exclusivamente reactivas y fortaleciendo estrategias preventivas

con enfoque territorial. Otros autores como David Garland destacan que “la seguridad contemporánea no puede entenderse únicamente como control policial, sino como un sistema de gobernanza que articula múltiples actores —Estado, sector privado, sociedad civil— en la creación de entornos seguros y resilientes” (2001, p. 75). Esta visión se alinea con los planteamientos de Elinor Ostrom (2010) sobre la gobernanza policéntrica, que promueve la coordinación multinivel y la participación ciudadana en la formulación y evaluación de las políticas de seguridad. La seguridad también se relaciona con las percepciones y prácticas culturales de las comunidades.

Las narrativas históricas de violencia en Cali, los imaginarios sobre el control territorial y las experiencias de exclusión social en términos socioantropológicos condicionan la confianza en las instituciones y la disposición de la población a colaborar con las autoridades. Siguiendo a Nancy Scheper-Hughes es crucial “comprender que las respuestas comunitarias a la inseguridad no siempre coinciden con las estrategias Estatales” (1992, p. 34), y que estas deben adaptarse a los códigos culturales y a las formas de organización local para ser efectivas.

En este orden de ideas, se deben indicar los aspectos de la seguridad multidimensional, a saber:

- Altos niveles de violencia y homicidios: Cali registra una de las tasas de homicidios más altas entre ciudades capitales del país, con fuerte influencia del narcotráfico, bandas criminales y disputas por control territorial. Por ejemplo, el comportamiento de los homicidios en Santiago de Cali entre 2012 y 2024 evidencia una tendencia de fluctuaciones relevantes que reflejan la persistencia de factores estructurales asociados a la seguridad ciudadana en contextos urbanos complejos. En 2012 se registraron 1.470 homicidios, cifra que aumentó en 2013 a 1.530 casos, para luego iniciar un descenso progresivo en 2014 (1.420) y

2015 (1.340), lo que sugiere los primeros efectos de ajustes institucionales y estrategias de intervención territorial. Durante 2016 y 2017, con 1.293 y 1.260 homicidios respectivamente, la reducción se mantuvo, consolidándose en 2018 con 1.180 casos y en 2019 con 1.145, en un contexto de relativa estabilización de la violencia urbana. El año 2020 registró 1.000 homicidios, cifra que coincide con alteraciones significativas en la dinámica social y territorial derivadas de la pandemia, mientras que en 2021 se observó un repunte hasta 1.129 casos, asociado a escenarios de conflictividad social y reconfiguración de economías ilegales. Posteriormente, en 2022 se presentó una reducción sustancial a 888 homicidios, seguida de un leve incremento en 2023 con 934 casos y una estabilización en 2024 con 946 homicidios².

- Delincuencia organizada y economías ilegales: presencia de pandillas juveniles, grupos armados ilegales y redes de microtráfico que ejercen control social y territorial en barrios vulnerables
- Hurto y delitos contra la propiedad: incremento en hurtos a personas, comercio, viviendas, vehículos y motos, lo que deteriora la confianza ciudadana y aumenta la percepción de inseguridad.

Respecto a lo anterior, Entre 2012 y 2015, según registros del Observatorio de Seguridad de Santiago de Cali y la Policía Nacional, la criminalidad organizada en la ciudad se manifestó en la judicialización de entre 622 y 900 integrantes de bandas delictivas por año, con entre 70 y 87 estructuras desarticuladas anualmente, situación que se reflejaba en un alto porcentaje de homicidios con móvil relacionado al crimen organizado (alrededor del 42,6% en ese periodo). En

² Las cifras corresponden al número total anual de homicidios registrados en el Distrito Especial de Santiago de Cali. Los datos fueron consolidados a partir de los *Informes Anuales de Homicidios* y reportes oficiales del **Observatorio de Seguridad de Santiago de Cali**, adscrito a la Secretaría de Seguridad y Justicia Distrital. Para los años más recientes (2022–2024), se utilizaron los cierres anuales publicados por la Alcaldía de Cali con base en el mismo Observatorio.

el año 2022, las acciones operativas institucionales y judiciales mostraron un enfoque intensivo contra economías ilegales con 18.017 capturas por tráfico de estupefacientes, 20 estructuras criminales desarticuladas, 1.125 allanamientos y 1.020 armas incautadas, datos que evidencian el alcance de las redes de microtráfico y crimen organizado en la ciudad. Esta trayectoria estadística confirma que, si bien las estrategias de control han generado resultados operativos notables, la presencia de economías ilegales y estructuras criminales continúa siendo un componente significativo de la inseguridad territorial en barrios vulnerables, lo cual corrobora la importancia de políticas de seguridad integradas con abordajes socio-territoriales que reduzcan los factores estructurales que sostienen estos fenómenos.

La seguridad en la ciudad puede ser consecuencia de diferentes factores tales como, Narcotráfico y delincuencia, Desigualdad social, Desempleo, Pobreza Multidimensional, entre otros. Es importante indicar que, desde la política pública, la seguridad se entiende como un bien público fundamental que el Estado debe garantizar para asegurar el bienestar colectivo, el respeto a los derechos humanos y la gobernabilidad democrática (UNODC & PNUD, 2011). “La seguridad es un bien público cuya garantía es responsabilidad indelegable del Estado. Implica tanto la prevención como el control de la violencia, el delito y la inseguridad subjetiva” (UNODC & PNUD, 2011, p. 10).

Cali ha experimentado un aumento en la violencia, especialmente en lo que respecta al narcotráfico y la delincuencia organizada (Secretaría de Seguridad y Justicia, 2022). Según el informe de la Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali, en 2022, la ciudad registró un incremento del 20% en los homicidios en comparación con el año anterior. Este fenómeno ha sido atribuido a la lucha entre bandas criminales por el control territorial, por otro lado, la desigualdad social que se presenta en la ciudad está asociada con el desempleo y la pobreza. En

2023, la tasa de desempleo en Cali alcanzó el 12.8%, afectando desproporcionadamente a los jóvenes y a las mujeres. Esto ha contribuido a la vulnerabilidad social y ha incrementado la migración interna hacia otras regiones evidenciando uno de los orígenes de las desigualdades estructurales y las difíciles limitaciones de oportunidades que enfrenta una parte considerable de la población.

Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en el año 2022, la pobreza multidimensional afectaba al 29.1% de la población en el Valle del Cauca, lo que incluye a Cali. "La pobreza en Cali se manifiesta no solo en términos económicos, sino también en la falta de acceso a servicios básicos, educación y salud" (DANE, 2022).

De manera incidental, la salud pública se configura como una dimensión de afectación social, derivada de las secuelas generales que dejó la pandemia de COVID-19 en el territorio nacional. Por ejemplo, En la ciudad de Cali se reportó un aumento en enfermedades mentales y crónicas en 2024, resultado del estrés y la precariedad económica. La atención de salud mental se ha vuelto una necesidad urgente. "La salud mental en Cali se ha deteriorado considerablemente, mostrando la necesidad de políticas públicas que aborden esta problemática" (Secretaría de Salud de Cali, 2024).

Después del estallido social de 2021, Cali fue escenario de protestas masivas que exigían justicia social, paz, sostenibilidad ambiental y mejores condiciones de vida. Estas movilizaciones reflejan la búsqueda de cambios significativos en la política y la sociedad: "Las protestas en Cali han sido un llamado a la acción frente a la desigualdad y la violencia, mostrando la resiliencia de su población" (Observatorio de Derechos Humanos, 2023).

La delimitación precisa del problema de investigación es enfocarse en una base teórica específica que pueda ser analizada en profundidad, comparando aproximaciones conceptuales y

elementos teóricos para la formulación prospectiva de un plan estratégico sectorial que contribuya a la disminución de la violencia y criminalidad como componente multidimensional del Distrito Especial de Cali.

Abordar los problemas de inseguridad en los planes de desarrollo de Cali ha sido un desafío persistente, debido a múltiples factores que limitan la eficacia de las políticas públicas en esta materia, principalmente por una mejorable articulación institucional entre actores encargados de aspectos relacionados con la seguridad —como la Secretaría de Seguridad y Justicia, la Policía Nacional, la Fiscalía, y entidades del orden nacional—, cuya deficiente coordinación reduce la capacidad del Estado local para implementar estrategias integrales y sostenidas. Como afirman Martínez y Restrepo (2018), la política de seguridad en Cali ha estado marcada por la fragmentación institucional, lo que limita la efectividad de intervenciones integrales.

Por otro lado, en los últimos años ha existido un enfoque predominantemente reactivo de las políticas públicas. Los planes de desarrollo de Cali han tendido a priorizar acciones de control como el aumento del pie de fuerza o la instalación de cámaras de vigilancia, dejando en segundo plano estrategias de prevención social del delito. En el contexto reciente de la ciudad de Santiago de Cali, los informes institucionales de seguridad evidencian que la respuesta pública frente a la criminalidad ha privilegiado estrategias de control y vigilancia, particularmente el fortalecimiento del pie de fuerza policial y la ampliación de los sistemas tecnológicos de videovigilancia, en detrimento relativo de intervenciones estructurales de prevención social del delito. De acuerdo con reportes de la Secretaría de Seguridad y Justicia Distrital, entre 2020 y 2024 la ciudad incrementó de manera sostenida su capacidad operativa mediante la incorporación de nuevos efectivos de la Policía Metropolitana y la expansión del sistema de

cámaras de seguridad, que pasó a superar las 3.000 cámaras instaladas en el espacio público urbano, con especial concentración en zonas de alta incidencia delictiva.

En contraste, los mismos informes muestran que la mayor proporción del presupuesto distrital de seguridad se ha orientado a acciones coercitivas y de control, tales como patrullaje, operativos y tecnología, mientras que los programas de prevención social, dirigidos a jóvenes en riesgo, fortalecimiento comunitario o reducción de factores socioeconómicos asociados a la violencia, han mantenido una participación presupuestal significativamente menor y una cobertura territorial limitada. Esta asimetría empírica refuerza los planteamientos del enfoque de seguridad ciudadana y desarrollo territorial, según los cuales el énfasis exclusivo en el control del delito, sin una inversión proporcional en prevención social y cohesión comunitaria, tiende a generar efectos de corto plazo sobre los indicadores de criminalidad, pero resulta insuficiente para transformar las condiciones estructurales que reproducen la violencia en barrios vulnerables de la ciudad. Estas medidas, si bien necesarias, no abordan las causas estructurales de la violencia urbana.

A lo anterior se suma la complejidad del contexto local en términos de violencia estructural y crimen organizado, lo cual no solo dificulta las acciones institucionales, sino que también debilitan el tejido social. El Observatorio de Seguridad de Cali ha señalado que “la criminalidad en Cali es profundamente local, con estructuras armadas que ejercen control territorial y social, lo cual desafía las capacidades del Estado local” (2020, p. 34).

Desde un enfoque de construcción de valor público, la pregunta de investigación es: ¿Cómo se han incorporado el enfoque territorial, la gobernanza y la generación de valor público en la formulación y ejecución de los planes de gobierno sobre seguridad ciudadana en Cali

durante los últimos tres gobiernos municipales, estableciendo sus alcances, limitaciones y efectos en la gestión pública de la seguridad?

Justificación

El abordaje teórico es esencial para discernir cuáles serían los criterios idóneos para formular prospectivamente un plan estratégico con enfoque en la seguridad como componente multidimensional del Distrito Especial de Cali, sobre todo centrándose en un enfoque territorial, de construcción de gobernanza y valor público. Por tanto, examinar los fundamentos conceptuales y los marcos de referencia teórica que subyacen a los desafíos enfrentados por la ciudad se convierten en elementos determinantes para el análisis, generando gran impacto para el abordaje de problemáticas locales.

Para el debate teórico, este ejercicio aportaría el abordaje de diferentes perspectivas teóricas centrándose en un marco teórico que ofrezca elementos conceptuales para aplicar a la formulación de un plan que revisen los principales problemas y fructifique las oportunidades disponibles para el progreso sostenible de la ciudad; esto en clave de categorías de planeación territorial y posibles factores de gobernanza en términos de seguridad.

Objetivos

Objetivo General

Analizar comparativamente los planes de gobierno en materia de seguridad ciudadana formulados e implementados en Cali durante los últimos tres gobiernos municipales, a partir de las categorías de enfoque territorial, gobernanza y generación de valor público, identificando sus alcances, limitaciones y efectos en la gestión pública de la seguridad multidimensional.

Objetivos específicos

Examinar los enfoques conceptuales y normativos de la seguridad multidimensional presentes en los planes de gobierno de Cali durante los tres gobiernos municipales, identificando similitudes y diferencias en su implementación.

Comparar los resultados e impactos de las estrategias de seguridad multidimensional implementadas, considerando indicadores sociales, institucionales y territoriales que permitan evaluar su efectividad.

Proponer lineamientos estratégicos a partir del estudio del enfoque territorial, la gobernanza y la generación de valor público en la formulación y ejecución de los planes de seguridad multidimensional en Cali.

Revisión de Antecedentes

De manera procedente se abordaron perspectivas que otros autores han trabajado acerca de la planeación estratégica sectorial (o en casos puntuales abordada como “planificación”) para la aplicación de elementos conceptuales apropiados para la formulación prospectiva de planes estratégicos.

Entre las perspectivas teóricas se encuentran el enfoque del ciclo de políticas, que examina las etapas de *agenda-setting*, formulación, implementación y evaluación; la teoría de los sistemas, que considera a las políticas públicas como parte de sistemas complejos interconectados; y los enfoques de *advocacy coalition* y el análisis de redes, que destacan la importancia de las coaliciones de actores y las relaciones interorganizacionales en la elaboración de políticas. Estas perspectivas teóricas proporcionan herramientas analíticas valiosas para entender la naturaleza, los procesos y los resultados de las políticas públicas en diversos contextos políticos y sociales.

El autor André Noël Roth también indica que la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas son procesos fundamentales en la gestión gubernamental. Esta fase implica la identificación de objetivos, el análisis de alternativas y la toma de decisiones sobre los cursos de acción a seguir. Una vez que se establecen las políticas, comienza la etapa de implementación, donde se ejecutan las acciones planificadas a través de programas, proyectos o regulaciones. Esta fase involucra la asignación de recursos, la coordinación de actores y la gestión de los procesos para asegurar que las políticas se lleven a cabo de manera efectiva. Finalmente, la evaluación se centra en analizar los resultados y el impacto de las políticas implementadas, con el fin de retroalimentar el proceso de formulación y mejorar la toma de decisiones futuras.

El autor John Jairo Acevedo Vélez en el texto “La planeación nacional y los planes de gobierno. Una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia” (2009) presenta la dinámica histórica del Departamento Nacional de Planeación, los motivos de su creación, sus diferentes etapas como promotor del desarrollo económico y social de Colombia, las políticas macroeconómicas y sus diferentes enfoques en temas relacionados con la administración pública y las finanzas plasmadas en cada uno de los planes de gobierno. El documento presenta un recuento de cada uno de los programas de gobierno, su enfoque a la política macro en cuestiones económicas, dependiendo de las necesidades y circunstancias propias de cada momento histórico, derivado de las coyunturas endógenas y exógenas que determinaron en principios prácticos o teóricos cada política económica y social.

En este sentido, se presenta la importancia de la planeación del desarrollo como elemento clave de crecimiento económico y desarrollo social en las sociedades modernas y de manera específica, cuáles pueden ser los elementos apropiados para enfocarse en una base teórica referente a la formulación prospectiva de un plan estratégico. El autor Julián Alberto Rengifo establece que:

..., la planificación regional es uno de los grandes paradigmas que plantea el ordenamiento territorial en Colombia, esto desde las posibilidades que implica la planeación del desarrollo. Un programa de gobierno, que se convierte en un elemento clave para la formulación de un plan de desarrollo territorial, debe establecer como centro de análisis y formulación de alternativas sectoriales de intervención social, el territorio (2012, p. 9),

La planificación con enfoque regional se ha consolidado como uno de los ejes estructurantes del ordenamiento territorial en Colombia, porque logra articular la planeación del

desarrollo con las particularidades sociales, económicas e institucionales de cada territorio. Dentro de ese esquema, los programas de gobierno cumplen un papel estratégico: no son simples instrumentos normativos, sino plataformas de decisión pública que definen qué se prioriza, cómo se aborda y a qué escala se interviene. El territorio, a su vez, deja de ser un simple escenario para convertirse en el núcleo analítico desde el cual se identifican problemáticas, capacidades y dinámicas diferenciadas, posibilitando alternativas de intervención social realmente ajustadas a las realidades locales. Esta manera de entender el territorio —como una construcción socio-institucional que moldea los problemas públicos y las respuestas de política— es coherente con el objetivo central de esta investigación.

El autor Franco González (2012), presenta una evolución de la planeación del desarrollo en Colombia, la cual “ha sido marcada por diversos enfoques y políticas a lo largo de su historia”. A continuación, se presenta un resumen de los principales hitos en este proceso:

Década de 1930-1950: Durante este período, se establecieron los primeros esfuerzos sistemáticos de planeación en Colombia. Se crearon instituciones como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en 1938, encargado de formular políticas de desarrollo.

Década de 1960-1970: Se promovió la planificación integral del desarrollo, influenciada por modelos de desarrollo económico como la teoría de la modernización. Se implementaron planes quinquenales y se crearon organismos como el Instituto de Fomento Industrial (IFI) para impulsar la industrialización.

Década de 1980: Se produjo un cambio en el enfoque de la planificación debido a la crisis económica y las políticas de ajuste estructural. Se adoptaron medidas de liberalización económica y se redujo la intervención estatal en la economía.

Década de 1990: Se impulsaron políticas de descentralización y se promovió la participación del sector privado en el desarrollo. Se adoptaron estrategias de desarrollo regional para abordar las desigualdades territoriales.

Década de 2000 en adelante: Se fortaleció el enfoque en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible. Se implementaron políticas de inclusión social, programas de infraestructura y se fomentó la inversión extranjera”. (Franco González, 2012, pág. 26)

Tras la firma de los Acuerdos de Paz con las FARC en 2016, se han planteado nuevas estrategias de desarrollo para las regiones afectadas por el conflicto armado, con un énfasis en la reincorporación de excombatientes, la sustitución de cultivos ilícitos y la construcción de paz territorial. En resumen, Franco González indica que la planeación del desarrollo en Colombia ha evolucionado desde enfoques centralizados hacia estrategias más participativas y descentralizadas, adaptándose a los cambios económicos, sociales y políticos del país a lo largo del tiempo.

La autora Olga Lucía Zapata Cortés (2020) por su parte, realiza una revisión normativa y un análisis documental, sobre el papel de los planes de desarrollo en el modelo actual de planeación de Colombia. Uno de los elementos claves del análisis, es que los planes dependen del ciclo electoral, priorizando la articulación instrumental multinivel y la agenda ciudadana. Se evidencia la existencia de instrumentos de planeación centralistas y jerárquicos, cuya mayor expresión es el Plan Nacional de Desarrollo, direccionador de la agenda nacional y subnacional, que, a su vez, incide en la elaboración de los planes de desarrollo territoriales.

En primer lugar, la categoría de enfoque territorial genera un reconocimiento de las particularidades de cada área local y una mirada más aguda en el diseño de políticas que se orienten responder a las necesidades específicas de distintos sectores urbanos y rurales. La

ciudad de Cali cuenta con una heterogeneidad socioespacial cuyas aristas requieren políticas diferenciadas que aborden factores como la densidad poblacional, las características socioeconómicas, la infraestructura y el contexto social.

Aunque la producción académica estrictamente especializada sobre políticas públicas y seguridad en Cali es limitada, sí existe un conjunto relevante de estudios de caso, informes institucionales y análisis sectoriales cuya información se presenta en esta investigación para articular una posible comprensión de los factores que han condicionado la formulación e implementación de estas políticas en la ciudad. En el ámbito local existen experiencias documentadas que, aunque dispersas y en muchos casos contenidas en informes técnicos o diagnósticos institucionales más que en artículos científicos, sí constituyen insumos de abordaje sobre la formulación e implementación de políticas públicas de seguridad, a saber:

Tabla 1

Experiencias documentales a nivel local

Título	Autores / Institución	Periodo analizado / ámbito	Aportes principales
Implementación de la política de seguridad en Cali durante las alcaldías de Jorge Iván Ospina y Rodrigo Guerrero (2008-2013)	Juan Felipe Riascos Montoya, Universidad del Rosario (Repositorio Urosario)	Cali, 2008-2013	Evalúa la ejecución de políticas públicas de seguridad ciudadana; ofrece lecciones sobre diseño vs. implementación, errores comunes, barreras institucionales. (Repositorio Urosario)
Evaluación de impacto de la estrategia “Colectivos”, en la disminución de la tasa de homicidios en Cali: un enfoque de control sintético (2003-2016)	Nathalia Ospina González, Universidad del Valle (Biblioteca Digital Universidad del Valle)	Cali, comunas intervenidas entre 2012-2016	Muestra cuantitativamente el efecto de una política específica (“Colectivos”) sobre homicidios, permitiendo comparar lo que funciona en seguridad ciudadana; aporta evidencia empírica. (Biblioteca Digital Universidad del Valle)
Políticas públicas de seguridad ciudadana y reformas administrativas, Cali 1993-2016	Guzmán Barney, Álvaro; Rodríguez Pizarro, Alba Nubia (Red UAO Home)	Cali, largo plazo (1993-2016)	Estudio histórico-analítico que revisa cómo las reformas administrativas locales se han alineado (o no) con las políticas de seguridad ciudadana, qué cambios institucionales se han hecho, y cómo lo administrativo afecta la capacidad de acción. (Redcol)
Características de la implementación de la política pública de	Carlos Andrés Hernández Franco (repositorio.autonoma.edu.co)	Cali, Plan Integral Seguridad y	Estudio de cómo se ejecutó la política pública, qué actores participaron, recursos utilizados,

Título	Autores / Institución	Periodo analizado / ámbito	Aportes principales
seguridad y convivencia ciudadana en la ciudad de Santiago de Cali durante el periodo 2016-2019		Convivencia 2016-2019	barreras territoriales y diferencias entre comunas. (repositorio.autonoma.edu.co)
El modelo de prevención social de violencia en Cali (2018-2019). Evaluación de una estrategia institucional de construcción de paz urbana	Juan Fernando Ortiz, Universidad Javeriana Cali (vitela.javerianacali.edu.co)	Cali, 2018-2019	Muestra la estrategia institucional de prevención social como componente de seguridad multidimensional: integra convivencia, prevención, espacio público, actores sociales. Permite evaluar qué tan efectivas son las intervenciones no solo policiales. (vitela.javerianacali.edu.co)

Nota. Elaboración propia, 2025.

Un ejemplo emblemático es el Programa DESEPAZ (Desarrollo, Seguridad y Paz), impulsado en la década de 1990 bajo la alcaldía de Rodrigo Guerrero, que fue objeto de estudios de caso por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del PNUD, destacando su carácter innovador en la integración de acciones preventivas con análisis epidemiológico del delito. Este programa, aunque no siempre conceptualizado en clave académica, se convirtió en referente nacional e internacional de política pública local en seguridad.

De forma complementaria, en la última década, el Observatorio de Seguridad de Cali, la Secretaría de Seguridad y Justicia y entidades como la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y el Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC) han publicado informes sobre violencia urbana, gobernanza y criminalidad organizada en la ciudad³. Aunque estos documentos

³ Estos informes, a manera de resumen, comunican lo siguiente:

Observatorio de Seguridad y Convivencia de Cali: “Entre enero y junio de 2022 se presentaron 494 asesinatos, lo que representa una reducción de 23,5 % si se compara con el año anterior.” (Observatorio de Seguridad y Convivencia de Cali, Informe seguridad y convivencia junio 2022, p. 3).

“En lo corrido de este año se han presentado 875 asesinatos en Cali, 256 casos menos que los reportados en el mismo periodo de tiempo de 2021.” (Observatorio de Seguridad y Convivencia de Cali, Informe seguridad y convivencia noviembre 2022, p. 2).

Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali: “Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali fijó nueva meta: no superar los 1.000 homicidios al finalizar 2023, debido a que, a pesar de que las cifras siguen relativamente altas, se venía presentando una tendencia a la baja.” (Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali, comunicado de prensa, octubre de 2023, p. 1).

no siempre adoptan una estructura de investigación académica tradicional, cumplen con criterios de producción de conocimiento aplicado, y aportan evidencia empírica que puede ser integrada al análisis deductivo de este trabajo.

Estos trabajos, junto con investigaciones de académicos como Mauricio García Villegas y Álvaro Camacho Guizado (académicos y asesores institucionales), han explorado la relación entre violencia, criminalidad organizada y respuestas institucionales, aportando marcos teóricos y analíticos que pueden adaptarse al contexto caleño. La incorporación de estos antecedentes no se limita a enunciar casos, sino que permite identificar patrones recurrentes, como la tendencia a políticas reactivas frente al delito, con poca sostenibilidad en el tiempo. La baja articulación interinstitucional entre niveles de gobierno y entre actores estatales y comunitarios. Una insuficiente participación ciudadana en la definición, seguimiento y evaluación de políticas de seguridad, además de desigualdad territorial en la distribución de recursos y capacidades institucionales, lo que profundiza las brechas socioespaciales.

Fundación Ideas para la Paz (FIP): “La criminalidad organizada en Cali refleja una recomposición de estructuras locales articuladas con economías ilegales del suroccidente colombiano, lo que plantea retos significativos de gobernanza local y coordinación interinstitucional.” (Fundación Ideas para la Paz, Informe sobre seguridad urbana en Cali, 2021, p. 15).

Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (CERAC): “El Valle del Cauca, y particularmente Cali, enfrenta dinámicas urbanas del conflicto armado asociadas a la presencia de disidencias y grupos criminales, cuyo accionar incide en los indicadores de homicidios y extorsiones.” (CERAC, Reporte de conflictividad urbana en el Valle del Cauca, 2022, p. 8).

Marco Teórico

El presente marco teórico se fundamenta en una aproximación interdisciplinaria que integra elementos de la Sociología, la Ciencia política, la Economía pública y algunos rasgos analíticos de la Antropología, con el fin de proporcionar un andamiaje analítico robusto para la formulación prospectiva de un Plan Estratégico Sectorial de Seguridad Ciudadana en el Distrito Especial de Cali. Este abordaje parte del reconocimiento de que la seguridad, entendida como bien público fundamental e indelegable del Estado (Constitución Política de Colombia, arts. 2 y 218; Ley 62 de 1993), no puede reducirse a su dimensión coercitiva, sino que debe interpretarse en clave multidimensional, incorporando factores sociales, culturales, espaciales y económicos que inciden en su diseño e implementación.

Desde el plano sociológico, el análisis toma como referente la noción de estructura social y las teorías sobre gobernanza colaborativa. Elinor Ostrom, en su artículo “*Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*” (*Transnational Corporations Review*, 2010, p. 87), argumenta en favor de sistemas policéntricos y participativos para gestionar los bienes comunes —incluida la seguridad—, mientras que David Harvey, en “*Rebel Cities*” (2012, pp. 34-36), propone la noción de justicia espacial como principio de equidad en la distribución territorial de bienes y servicios públicos. Estos aportes resultan claves para entender que la inseguridad en Cali no puede leerse al margen de las desigualdades históricas, las fracturas socioespaciales y las prácticas culturales que moldean tanto la percepción ciudadana como la efectividad de las políticas.

Michel Godet, en su “*Caja de Herramientas de la Prospectiva*” (2006), destaca la construcción de escenarios y la anticipación como recursos fundamentales para diseñar políticas públicas capaces de adaptarse a contextos cambiantes. A estos planteamientos se suman los de

André Noël Roth (2008), quien defiende el enfoque sistémico y la necesidad de diagnósticos rigurosos e indicadores claros para que la acción gubernamental quede anclada en metas verificables y ajustables. La combinación de estas perspectivas técnicas le otorga a la política de seguridad un carácter dinámico y evaluable, reduciendo la dependencia de la lógica reactiva y abriendo paso a estrategias más decididas de prevención.

Desde el Derecho y la política pública, se integran principios normativos nacionales e internacionales que consolidan la seguridad como componente esencial del desarrollo humano. Se incorporan directrices del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2011) y del Sistema de Naciones Unidas sobre seguridad humana, así como el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), particularmente el ODS 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas), que orienta hacia la construcción de instituciones eficaces, responsables e inclusivas. Esta dimensión jurídica refuerza la necesidad que el plan estratégico se ajuste a los marcos regulatorios vigentes y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado colombiano.

El análisis incorpora también la dimensión antropológica, que permite examinar las prácticas culturales, los imaginarios colectivos y las narrativas de violencia que han ido modelando el tejido social de Cali. Reconocer la memoria histórica de una ciudad marcada por el narcotráfico, el desplazamiento forzado y las economías ilegales, así como las formas comunitarias de resistencia que han surgido frente a esa historia, es indispensable para diseñar políticas que tengan legitimidad y pertinencia cultural. Clifford Geertz (1973) ofrece herramientas interpretativas útiles para comprender de qué manera las experiencias vividas y los símbolos compartidos condicionan la percepción de la seguridad y la disposición de las personas a participar en espacios de gobernanza local. El marco teórico resultante parte, entonces, de una

lectura multiescalar y multidimensional de la seguridad: no como mero control del delito, sino como construcción de entornos de paz, cohesión social y desarrollo sostenible.

La combinación de los enfoques sociológico, técnico, jurídico y antropológico asegura que la formulación prospectiva del plan estratégico para Cali parta de un diagnóstico integral: atento a las realidades del territorio, articulado con los marcos normativos vigentes y genuinamente abierto a la participación de los distintos actores sociales.

La planificación estratégica sectorial constituye una herramienta central para orientar la gestión del desarrollo urbano y rural, especialmente en contextos de alta complejidad socioeconómica. Debe concebirse como un proceso que busca alinear los recursos y las acciones territoriales con los objetivos de desarrollo, e incorporar una perspectiva realista y crítica que no pierda de vista las relaciones de poder, las desigualdades estructurales y la variable participación ciudadana en los asuntos públicos. Martha Nussbaum aporta un marco teórico esencial al situar la justicia social como criterio jerárquico en la formulación de planes estratégicos mediante su enfoque en las capacidades humanas, desarrollado en el texto *Creación de capacidades: el enfoque de desarrollo humano* para el PNUD (2010), plantea que:

..., el desarrollo no puede reducirse únicamente al crecimiento económico, sino que debe medirse en función de las oportunidades reales que poseen las personas para llevar una vida digna. Esto implica que los planes estratégicos en el ámbito público deben propiciar la ampliación de capacidades centrales —como la participación política, el acceso a la educación, la seguridad física y la igualdad de género— que permiten a los individuos ejercer plenamente su ciudadanía. (PNUD, 2010, pág. 15)

La propuesta de Nussbaum demandaría entonces que las políticas públicas y los planes de seguridad trasciendan los indicadores económicos para orientarse hacia la promoción del

bienestar colectivo, la equidad social y la cohesión comunitaria, consolidando así un enfoque integral de valor público y justicia territorial.

Dobrucká y Šimonová (2017, p. 1291) advierten que los ejercicios de planificación estratégica, cuando se conciben de manera cerrada o excesivamente tecnocrática, pueden terminar reforzando relaciones de poder previamente consolidadas y profundizando la exclusión de sectores históricamente vulnerados. Desde esta perspectiva, se sostiene que la planificación no debe entenderse como un procedimiento meramente instrumental o técnico, sino como un proceso social y político que incorpore de forma deliberada la participación de actores diversos, reconociendo la pluralidad de experiencias, intereses y saberes presentes en el territorio. Solo a través de esta apertura es posible avanzar hacia esquemas de planificación más equitativos, sensibles a las desigualdades y capaces de responder de manera legítima a las necesidades colectivas.

Todo esto lleva a subrayar la urgencia de enfoques articulados que coloquen la inclusión social y la equidad en el corazón de los procesos de decisión pública. Ese planteamiento parte de reconocer que la gobernanza no opera en el vacío: está atravesada por relaciones de poder y configuraciones sociales que determinan quién tiene voz y cómo se negocian las prioridades colectivas. Incorporar activamente las perspectivas y experiencias de comunidades diversas no es un gesto decorativo: es la condición para diseñar políticas públicas con legitimidad real, capacidad de respuesta y posibilidades de sostenerse en el tiempo.

Aplicada a la seguridad en contextos urbanos como el de Cali, la planificación estratégica no puede reducirse a un ejercicio técnico de articulación entre diagnósticos y metas. Autores como Nussbaum (2010) y Dobrucká & Šimonová (2017) dejan claro que planificar en este campo exige ir más allá de la lógica operativa para asumir una perspectiva crítica que coloque a

las personas y a los territorios en el centro del proceso. Planear, bajo esta concepción, significa abrir espacios genuinos de participación donde puedan cuestionarse las desigualdades acumuladas y las relaciones de poder que han condicionado históricamente la vida social en barrios y comunidades. Cuando se asume esa perspectiva, la planificación en materia de seguridad deja de ser sinónimo de vigilancia o control para convertirse en una herramienta de transformación social, con capacidad de dialogar con enfoques más amplios de seguridad multidimensional y desarrollo territorial.

Para abordar la gobernanza, la obra de Elinor Ostrom ofrece un punto de referencia insustituible. Su análisis de los sistemas policéntricos subraya la complejidad y la interdependencia de los procesos sociales y ecológicos. En "Governing the commons" (Ostrom, 2000, p. 212), la autora argumenta que la gobernanza policéntrica opera a través de múltiples centros de decisión distribuidos en distintas escalas y niveles, lo que otorga al sistema mayor flexibilidad y capacidad de adaptación a los contextos locales. Esa diversidad de centros decisorios exige, sin embargo, cooperación real entre actores muy distintos: gobiernos, organizaciones no gubernamentales, comunidades, ciudadanos organizados. La gobernanza policéntrica solo funciona cuando esa diversidad se traduce en reglas claras, canales genuinos de participación y capacidad de ajuste frente a escenarios cambiantes, siempre apoyada en el conocimiento situado de las comunidades. Bajo esa lógica, la cooperación y la resolución efectiva de conflictos no son complementos opcionales, sino condiciones sin las cuales no es posible sostener arreglos institucionales capaces de responder con legitimidad a las desigualdades y complejidades que atraviesan la gestión pública en los territorios urbanos.

En el documento anteriormente referenciado, Ostrom continúa identificando principios de diseño institucional que facilitan la sostenibilidad de los recursos comunes, como la claridad en

los derechos de uso, la participación en la toma de decisiones y la capacidad de adaptación, subrayando el valor del conocimiento local en la gestión de recursos, argumentando que las comunidades pueden desarrollar reglas efectivas basadas en su experiencia y contexto específico, proponiendo que las políticas deben ser evaluadas y ajustadas continuamente, lo que permite responder a los cambios en las condiciones sociales y ambientales abordando la importancia de mecanismos para resolver conflictos de manera efectiva, lo que es crucial para mantener la cooperación en un sistema policéntrico.

La formulación de planes estratégicos en seguridad debe responder a dos exigencias simultáneas: la efectividad administrativa y la garantía de justicia social. Para ello es necesario asumir una mirada crítica que vaya más allá de afinar los métodos de planificación y se pregunte, con honestidad, por los efectos reales de las políticas sobre las comunidades y sus territorios. Reducir desigualdades y mejorar la calidad de vida son criterios que González y Ramírez (2019) ubican en el centro de cualquier evaluación seria. En esa misma dirección, la ciudadanía no puede quedar reducida a un paso procedimental dentro del proceso: su participación es un componente sustantivo, no un trámite.

Pablo Fernando Jacho Rodríguez en su artículo “Gestión participativa y su impacto en la planificación de proyectos Territoriales” (2025, p. 104) señala que la incorporación activa de los actores del territorio fortalece la credibilidad de las políticas públicas, mejora su capacidad de respuesta y permite reconocer las dinámicas propias de cada espacio local. Este involucramiento cercano facilita comprender con mayor profundidad los problemas cotidianos y construir alternativas ajustadas a las realidades específicas de los barrios y comunidades. En consecuencia, la planificación estratégica deja de ser un ejercicio meramente administrativo para asumirse

como un proceso con vocación transformadora, en el que el saber técnico dialoga con los conocimientos y experiencias que emergen de la vida diaria de las personas.

Este análisis accede a identificar las necesidades específicas de diferentes sectores y evitar soluciones generalizadas que pueden resultar ineficaces e insostenibles. Dando paso a la sostenibilidad, cabe anotar que la planificación estratégica debe incorporar criterios de sostenibilidad y resiliencia para abordar las crisis ambientales y sociales contemporáneas, sobre todo en el enfoque territorial de cada elemento de formulación prospectiva de un plan estratégico.

David Harvey representa una referencia central para pensar el territorio desde la justicia espacial. En "Urbanismo y desigualdad social" (trad. de Marina González Arenas, 1977, p. 8), Harvey plantea que la justicia no puede agotarse en sus dimensiones económica o social: tiene también una expresión espacial ineludible. La distribución de recursos y oportunidades en el espacio geográfico define, en gran medida, quiénes acceden a una vida digna y quiénes quedan excluidos. El autor analiza cómo las lógicas de acumulación capitalista producen desigualdades territoriales al favorecer ciertas áreas y poblaciones a costa de otras. De esa crítica deriva su concepto del "derecho a la ciudad": la reivindicación de que todos los habitantes —y muy especialmente los sectores más vulnerados— deben participar activamente en la producción y el uso del espacio urbano. Reconocer ese derecho obliga a preguntarse quién decide sobre el suelo, la planificación y los servicios, y bajo qué mecanismos —formales o no— se toman esas decisiones.

En este orden de ideas, Harvey reconoce que las injusticias territoriales están interrelacionadas con otras formas de opresión, como el racismo y el patriarcado. El autor entonces relaciona que la justicia territorial debe abordar estas intersecciones para ser

verdaderamente inclusiva, destacando la importancia de los movimientos sociales en la lucha por la justicia territorial, señalando que estas luchas pueden transformar la forma en que se entiende y practica las dinámicas sociales y los accesos a los servicios de justicia desde el territorio. Un plan estratégico sectorial entonces representa el núcleo estratégico que guía las acciones de una administración en el ejercicio del poder. En esencia, constituye un marco operativo que orienta la gestión pública hacia el cumplimiento de metas y la satisfacción de necesidades sociales.

El autor David Garland introduce en el documento *The Culture of Control* (2001) una perspectiva fundamental afirmando que “en las sociedades contemporáneas, la seguridad pública ha transitado desde una lógica de rehabilitación hacia una cultura del control centrada en la gestión del miedo, el endurecimiento punitivo y la racionalidad burocrática” (pág. 27), argumentando que este giro se produce bajo una combinación de lo que él denomina como “morbo político” y exigencias de gobernabilidad que legitiman respuestas estatales más autoritarias, al tiempo que debilita enfoques preventivos y comunitarios. En términos de inclusión de esta mirada en reinterpretación al contexto caleño, es necesario considerar que Cali ha sido una población marcada por violencia estructural y fragmentación institucional, ha adoptado a menudo políticas reactivas —como el refuerzo de fuerzas policiales o vigilancia tecnológica— en detrimento de estrategias integrales de gobernanza.

El análisis de Garland ofrece aquí una clave crítica, estas medidas pueden constituir reflejos de la cultura del control, más que respuestas sociales transformadoras, señalando que en lugar de depender exclusivamente del Estado como agente del control, se debe abrir espacio para la coproducción de seguridad con actores comunitarios; lo cual aplicado a Cali, esta perspectiva apoyaría la construcción de un modelo policéntrico y participativo, en línea con Elinor Ostrom,

que combine elementos del control formal con dinámicas comunitarias, generando políticas más legítimas, adaptativas y culturalmente válidas.

De esta manera, el diagnóstico incorpora una visión sofisticada: la ciudad enfrenta una tensión entre lógicas de control vertical y horizontes de participación horizontal, cuyos resultados varían según la capacidad institucional y la cohesión social. Los criterios de participación ciudadana, análisis contextual, sostenibilidad y equidad devendrían esenciales para la formulación de estos planes efectivos que respondan a las circunstancias realistas de los diversos sectores sociodemográficos.

La gobernanza participativa es un modelo de gestión pública que redistribuye el poder de decisión entre el Estado y los actores sociales, a través de mecanismos deliberativos democráticos e inclusivos. André-Noël Roth señala que este enfoque debe tejer una relación productiva entre la capacidad técnica e institucional del Estado y el conocimiento práctico de los actores sociales, generando dinámicas horizontales de corresponsabilidad. La OCDE (2001) lo define como la inclusión sistemática de ciudadanos y grupos interesados en los procesos de decisión pública, desde la planificación hasta la evaluación de resultados (pág. 32). Más allá de las definiciones formales, la gobernanza puede entenderse como el proceso mediante el cual una sociedad acuerda sus objetivos de convivencia y se organiza para alcanzarlos: los propósitos colectivos se vuelven hechos sociales. El PNUD lo expresa en términos de ejercicio de autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos sus niveles, conjugando siempre la definición de fines con la elección de los medios idóneos.

La misma comprende los mecanismos, los procesos y las instituciones a través de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales, cumplen sus obligaciones y resuelven sus diferencias. De esta forma, la construcción de gobernanza es

esencial para consolidar políticas efectivas de seguridad, especialmente en un contexto multidimensional donde diversos actores (gobierno local, fuerzas de seguridad, organizaciones civiles, sector privado y la misma ciudadanía) tienen un rol crucial. Para maximizar la eficacia y la sostenibilidad de las políticas de seguridad, los planes estratégicos de desarrollo deben fomentar la cooperación entre estos entes mediante la creación de espacios de diálogo y toma inclusiva de decisiones.

Este enfoque de gobernanza participativa refuerza la legitimidad de las acciones de seguridad, ya que permite que las comunidades contribuyan activamente en el diagnóstico, diseño y evaluación de las políticas implementadas. Además, la construcción de gobernanza aparece como elemento clave en la consolidación de relaciones de confianza entre los ciudadanos y las instituciones de seguridad, aspecto que resulta crítico en sectores donde el descrédito de ciertas instituciones de autoridad es alto. Un enfoque de gobernanza también fomenta la adaptación de políticas a cambios en las dinámicas delictivas, mediante la incorporación de retroalimentación continua de las comunidades y actores locales.

El concepto de valor público fue introducido por Mark H. Moore en su obra *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (1995). Moore indica que así como las empresas privadas buscan maximizar el valor para sus accionistas, las organizaciones públicas deben orientar sus acciones a crear “valor” para la ciudadanía, entendido como la capacidad de generar resultados que respondan a necesidades colectivas y fortalezcan la legitimidad democrática. En palabras de Moore “dicho valor se genera cuando los recursos públicos se emplean de manera eficiente para alcanzar resultados socialmente deseados y, al mismo tiempo, reconocidos como legítimos por la ciudadanía” (Moore, 1995, p. 52).

Posteriormente, Benington (2009) amplía esta noción al resaltar que:

..., “el valor público no solo se mide por la eficacia de las políticas públicas, sino también por su capacidad de fortalecer la cohesión social, la confianza institucional y la gobernanza colaborativa, puesto que “desde la perspectiva de la gestión pública, el valor público se materializa cuando las instituciones estatales logran articularse con la ciudadanía para producir resultados que la sociedad reconoce como significativos, al tiempo que contribuyen a consolidar la gobernanza democrática y a fortalecer las redes de confianza y cohesión social” (Benington, 2009, p. 233).

El valor público en la gestión pública implica, entonces, orientar políticas y programas no solo hacia resultados inmediatos y cuantificables, sino hacia la construcción de legitimidad, confianza y bienestar social sostenido. Es la razón de fondo de la gestión pública y de la formulación de los planes estratégicos, pues supone generar beneficios colectivos reales y contribuir a mejorar la calidad de vida cotidiana de los ciudadanos.

Bajo esta concepción, la seguridad rebasa la mera reducción de los índices delictivos: se trata de construir un entorno donde los ciudadanos puedan vivir con paz, respeto y equidad. El valor público en seguridad ciudadana se genera cuando las políticas no solo enfrentan el crimen, sino que al mismo tiempo impulsan el desarrollo social y económico de las comunidades. Invertir en oportunidades para jóvenes, fortalecer programas comunitarios y recuperar espacios públicos deteriorados son acciones que inciden directamente sobre la percepción de seguridad y sobre la cohesión del tejido social. El valor público se construye, pues, cuando las políticas de seguridad abordan con la misma determinación las manifestaciones visibles de la inseguridad y sus causas estructurales más profundas.

Metodología

El estudio se enmarca en un diseño de investigación descriptivo, con enfoque cualitativo y orientación metodológica de carácter documental. Esta elección responde a la necesidad de comprender la seguridad multidimensional como un fenómeno complejo, atravesado por factores sociales, económicos, políticos y culturales, que requieren un análisis interpretativo más que un tratamiento puramente cuantitativo.

La metodología documental se fundamenta en la revisión, selección y análisis crítico de fuentes secundarias —planes de seguridad, informes oficiales, diagnósticos institucionales y estudios académicos— que permiten reconstruir la manera en que la planificación estratégica sectorial ha sido concebida e implementada en Cali durante los últimos años.

Enfoque, tipo y método de investigación

Documentos

El enfoque cualitativo, a través del diseño documental, permite analizar los razonamientos que sustentan la formulación de planes estratégicos de seguridad y desarrollo público en Cali, con el propósito de comprender cómo se integran —o excluyen— las voces de distintos sectores sociodemográficos en dichos instrumentos. Este análisis facilita contrastar los discursos institucionales, identificar posibles sesgos en la planificación estratégica y evaluar la correspondencia entre lo proyectado y las necesidades reales del territorio.

Para garantizar la rigurosidad del estudio, la muestra documental estará delimitada a fuentes primarias y secundarias producidas en los últimos diez años, privilegiando:

- Planes estratégicos y de seguridad ciudadana formulados por la Alcaldía de Cali y la Secretaría de Seguridad y Justicia.

- Informes de gestión e informes del Observatorio de Seguridad y Convivencia que den cuenta de resultados e impactos en materia de seguridad.
- Normatividad y políticas públicas nacionales y locales que regulan la gestión en seguridad.
- Estudios académicos e informes de organizaciones especializadas (como FIP y CERAC) que aborden problemáticas de seguridad multidimensional en el Distrito Especial de Cali.

Instrumentos y técnicas de recolección de datos

La técnica principal será la codificación temática, que permitirá organizar y clasificar la información en categorías analíticas previamente definidas a partir de los objetivos específicos. Dichas categorías funcionarán como ejes de análisis y se estructurarán en tres niveles:

- Razonamientos en la formulación de planes: identificar los criterios y supuestos conceptuales (gobernanza, enfoque territorial, valor público) que fundamentan la seguridad multidimensional.
- Representación de actores: analizar cómo se visibilizan o excluyen sectores sociales, económicos, culturales y comunitarios en los documentos revisados.
- Procesos de participación y legitimidad: evaluar el grado de inclusión de voces diversas y la coherencia entre la planeación estratégica y la realidad de las comunas de Cali.

La codificación permitirá establecer conexiones entre categorías, identificar patrones recurrentes y evidenciar divergencias, posibilitando un análisis crítico que dialogue con el marco teórico y dé respuesta a los objetivos del estudio.

Método de análisis

El procedimiento de análisis seguirá tres fases:

- Fase exploratoria: organización del corpus documental según criterios de relevancia, temporalidad y pertinencia con la seguridad multidimensional.
- Fase analítica: aplicación de la codificación temática para identificar categorías, subcategorías y relaciones entre variables conceptuales.
- Fase interpretativa: contrastación de hallazgos con los objetivos específicos, señalando convergencias, vacíos y limitaciones de los documentos en relación con la formulación y ejecución de planes estratégicos en Cali.

De esta manera, la metodología no se limita a describir documentos, sino que se orienta a responder de manera precisa a los objetivos específicos, aportando evidencia crítica sobre las fortalezas, debilidades y aprendizajes que subyacen en la gestión pública de la seguridad multidimensional.

Resultado 1: Enfoques Conceptuales y Normativos de la Seguridad Multidimensional en Cali.

La planificación estratégica sectorial alude a la elaboración de planes de largo aliento que orientan el desarrollo y el uso de recursos en ámbitos concretos como la salud, la educación, el transporte o la vivienda. Su razón de ser es mejorar las condiciones de vida de la población y favorecer un desarrollo sostenible, mediante un enfoque que busca optimizar los recursos disponibles y articular los objetivos de distintas áreas de política pública.

La planificación estratégica con orientación prospectiva puede entenderse como el esfuerzo por anticipar futuros posibles y convertir esa anticipación en insumo para las decisiones de desarrollo público. Godet (2006), figura central en este campo, pone de relieve la importancia de la anticipación en el proceso de planificación: "la prospectiva no se trata de predecir el futuro, sino de construirlo mediante una comprensión profunda de las tendencias y fuerzas que lo moldean" (pág. 32). Para determinar conceptualmente la planificación estratégica, es necesario abordar que el autor plantea que la planificación estratégica se sustenta en tres pilares:

- **Visión de largo plazo:** se trata de mirar más allá de las coyunturas inmediatas para identificar tendencias, escenarios posibles y riesgos emergentes.
- **Participación de actores múltiples:** la calidad de la estrategia depende de la inclusión de actores diversos que aporten visiones complementarias y reduzcan sesgos institucionales.
- **Articulación entre diagnóstico y acción:** el análisis crítico del presente debe traducirse en decisiones operativas, coherentes y medibles, capaces de transformar las condiciones actuales en función de objetivos colectivos. (Godet, 2006, p. 25)

Este enfoque resalta la necesidad de una mentalidad proactiva que permita a los planificadores no solo reaccionar a cambios, sino también influir en el futuro incluyendo la participación de los actores involucrados. En sus palabras, "la construcción de escenarios debe ser un proceso colectivo, donde se integren diversas perspectivas y conocimientos" (Godet, 2001, p. 4) generando un sentido de pertenencia y compromiso hacia las decisiones adoptadas. La inclusión de diversas voces en la planificación prospectiva es vital para reflejar la complejidad de los problemas sociales y políticos, desarrollando metodologías de construcción de escenarios, que permiten visualizar futuros alternativos. Él sostiene que "los escenarios son herramientas poderosas que ayudan a los decisores a explorar diferentes posibilidades y a preparar respuestas adecuadas" (Godet, 2005, p. 103).

Los escenarios prospectivos no constituyen únicamente un ejercicio de anticipación de riesgos, sino también una herramienta para detectar oportunidades estratégicas que pueden orientar el diseño de políticas públicas más robustas. Su utilidad radica en ofrecer marcos de análisis que permiten prever posibles obstáculos en la implementación de las estrategias y, al mismo tiempo, visualizar alternativas de acción que optimicen la gestión pública. No obstante, la multiplicidad y complejidad de escenarios puede generar dificultades en la toma de decisiones, como la dispersión de prioridades o la parálisis institucional frente a la incertidumbre.

Godet (2010) advierte que los escenarios pierden su utilidad cuando se formulan de manera imprecisa o especulativa: para convertirse en insumos reales de planificación estratégica necesitan ser claros, rigurosos y operativos, de lo contrario generan más confusión que orientación. Retomando estas ideas, André Noël Roth ofrece una perspectiva complementaria desde el enfoque sistémico: sus trabajos han sido referentes críticos en la evaluación de los criterios que guían la formulación de planes estratégicos de desarrollo público con visión

prospectiva. Roth (2008) sostiene que ningún plan puede ignorar la interconexión entre los distintos sectores ni la influencia de factores externos —económicos, sociales, ambientales— que condicionan los resultados de cualquier intervención pública.

La planificación estratégica debe contemplar estas interrelaciones para evitar decisiones que generen efectos negativos en otros ámbitos incluyendo diferentes actores sociales siendo un proceso participativo, donde las voces de comunidades, organizaciones y otros interesados influyan en la toma de decisiones. Esto no solo legitima los planes, sino que también asegura que respondan a necesidades reales. Roth (2008) enfatiza la importancia de establecer criterios claros y coherentes en la planificación estratégica. Según él, *"la formulación de planes estratégicos debe basarse en un diagnóstico riguroso que identifique tanto las oportunidades como las limitaciones del contexto"* (Roth, 2008, p. 56).

Otro aspecto crucial que Roth (2010) aborda para la formulación prospectiva de un plan estratégico es la necesidad de un enfoque orientado a resultados: *"los planes estratégicos deben establecer indicadores claros que permitan medir el avance hacia los objetivos propuestos"* (Roth, 2010, p. 89). Esta insistencia en la evaluación continua es fundamental para ajustar las estrategias según sea necesario, asegurando que se respondan a las realidades cambiantes del contexto.

Una crítica válida a este enfoque apunta al riesgo de rigidez que conlleva depender en exceso de indicadores cuantitativos. Roth lo reconoce abiertamente: *"los aspectos cualitativos también deben ser considerados, ya que son fundamentales para comprender el impacto real de las políticas"* (Roth, 2011, p. 74). Una evaluación completa requiere integrar ambas dimensiones —la cuantitativa y la cualitativa— sin sacrificar ninguna en favor de la otra. A eso se agrega la variable temporal: los planes no pueden ser estructuras rígidas, pues Roth (2013, p. 101) advierte

que "los planes deben ser flexibles y adaptarse a cambios en el contexto político, social y económico".

Desde una perspectiva crítica, se pueden señalar varios desafíos en la planificación estratégica sectorial en Cali, partiendo no sólo de la falta de planificación de la gestión pública sino de la desigualdad en el acceso a mecanismos, instancias y espacios de participación, lo que puede llevar a la perpetuación de desigualdades existentes. También la desconexión entre planificación y ejecución puesto que los planes estratégicos podrían quedarse en el papel.

La falta de recursos, voluntad política o capacidad técnica puede impedir su implementación efectiva, aunándose a la falta de flexibilidad o tácticas maleables, dado que los planes rígidos pueden no adaptarse bien a cambios imprevistos en el entorno social, económico o ambiental, lo que resalta la necesidad de marcos más flexibles.

En este sentido, la formulación de un plan estratégico de desarrollo público para la ciudad de Cali debe ser un proceso integral que contemple la participación activa de diversos actores, el análisis de contexto, y la proyección de futuros sostenibles. Para ello, se pueden abordar las propuestas de André Noël Roth y Elinor Ostrom.

El punto de partida obligado es el prediagnóstico, que debe transformarse en un diagnóstico genuinamente participativo. Ostrom (2010, p. 147) lo señala con claridad: gestionar recursos comunes exige un diagnóstico profundo que involucre a todos los actores relevantes. Ciudadanos, instituciones y sector privado tienen que ser parte activa desde el primer momento. Operativamente, eso puede materializarse a través de talleres comunitarios donde las personas expresen sus preocupaciones y aspiraciones, complementados con grupos focales que permitan recoger información más detallada sobre las necesidades y expectativas de distintos grupos poblacionales.

Según el análisis de contexto y construcción de escenarios, siguiendo la metodología de Michel Godet, el estudio de tendencias constituye un primer paso fundamental para la planificación estratégica, en tanto permite identificar los factores demográficos, económicos y ambientales que inciden directamente en la dinámica de la ciudad. Sobre esta base, la construcción de escenarios se convierte en una herramienta clave para anticipar desafíos y oportunidades, considerando variables como el crecimiento poblacional, los efectos del cambio climático o la transformación del mercado laboral. Estos escenarios no solo amplían la capacidad de previsión de los actores institucionales, sino que también facilitan la toma de decisiones informadas y adaptables a contextos de alta incertidumbre.

A partir del diagnóstico y de los escenarios construidos, se hace necesario definir una visión compartida para el desarrollo de Cali, que recoja las aspiraciones de la comunidad y se oriente hacia principios de sostenibilidad y equidad. En este sentido, Ostrom (2010) recuerda que las instituciones deben diseñarse de manera que reflejen la diversidad de intereses presentes en la sociedad, lo cual implica fortalecer los mecanismos de gobernanza colaborativa. De igual forma, la implementación y evaluación de los planes estratégicos debe considerar la articulación entre sectores público y privado, tal como lo resalta Roth en su enfoque sistémico, donde la cooperación interinstitucional se convierte en un factor decisivo.

Por su parte, Godet (2010) enfatiza que la eficacia de un plan estratégico depende de la movilización de recursos y capacidades a todos los niveles, subrayando que la estrategia no puede quedar en el plano declarativo, sino que debe traducirse en acciones concretas. En consecuencia, las líneas estratégicas deben incluir, entre otras, la consolidación de alianzas público-privadas que faciliten la financiación y ejecución de proyectos, y el desarrollo de sistemas integrados de monitoreo y evaluación. Como bien advierte Ostrom (2010), la

evaluación continua no solo permite medir avances frente a los objetivos propuestos, sino también ajustar las políticas a las realidades cambiantes de la ciudad, asegurando así su pertinencia y sostenibilidad.

La teoría de la planificación estratégica propuesta por Godet (2010) resulta especialmente pertinente para el estudio de la seguridad multidimensional en Cali, dado que plantea la necesidad de anticipar escenarios, movilizar actores y articular diagnósticos con acciones concretas en contextos de alta complejidad e incertidumbre. Aplicado al ámbito de la seguridad, este enfoque permite reconocer que los problemas de la ciudad no pueden abordarse desde respuestas reactivas y fragmentadas, sino que requieren una visión prospectiva capaz de integrar factores sociales, económicos y territoriales en un marco coherente de gobernanza.

Del mismo modo, Ostrom (2010) subraya la importancia de la participación y la diversidad de actores en los procesos de gestión, y advierte sobre la necesidad de que la planificación sea inclusiva para evitar reproducir dinámicas de exclusión. En este sentido, analizar la seguridad multidimensional desde la perspectiva de Godet no solo facilita evaluar la consistencia de los planes estratégicos formulados en Cali durante los últimos años, sino que también ofrece una base teórica para proponer lineamientos más integrales y sostenibles, orientados a la construcción de valor público y justicia social en el territorio.

De manera puntual, es vital garantizar una comunicación efectiva del plan y de sus avances a la ciudadanía. La transparencia es clave para generar confianza y asegurar el compromiso de todos los actores. Esto podría incluir publicaciones periódicas de avances y resultados en plataformas accesibles para la población. Además, plataformas de retroalimentación donde se permita que los ciudadanos expresen sus opiniones sobre la

implementación del plan; especialmente en los siguientes ámbitos intersectoriales de un posible plan estratégico sectorial.

Seguridad y Convivencia Ciudadana

La historia reciente de Cali lleva las huellas de violencias profundas y persistentes, cuya complejidad no ha dejado de evolucionar. Esa persistencia tiene raíces múltiples: el agravamiento de las brechas sociales y económicas, los flujos de migración irregular, el desplazamiento forzado proveniente de otras regiones, y diversas formas de violencia directa — homicidios, robos, extorsiones, violencias de género y contra la diversidad sexual— que se entrelazan con economías criminales asentadas en regiones vecinas, especialmente en el Pacífico colombiano. Frente a este panorama, la gobernanza emerge como un enfoque orientado a fortalecer tanto la efectividad como la legitimidad de la gestión pública, y se convierte en un eje central para las políticas de seguridad, orden y convivencia (Aguilar, 2022).

Este enfoque implica un esfuerzo continuo por parte de las autoridades locales para reducir las manifestaciones directas de violencia, dismantelar las economías ilegales arraigadas en los barrios y comunidades, promover el respeto por el imperio de la ley y fomentar un liderazgo político que priorice la paz urbana.

Por otro lado, el enfoque de las "ventanas rotas"⁴ es un punto de referencia fundamental para la ciudad, dada la alta incidencia de conflictividad social en los últimos años en las comunas

⁴ La teoría de la "ventana rota" fue formulada por James Q. Wilson y George L. Kelling en un artículo publicado en *The Atlantic Monthly* (1982) y posteriormente desarrollada en su libro *Fixing Broken Windows* (Kelling & Coles, 1996). Esta noción sostiene que los signos visibles de desorden social —como vidrios rotos, grafitis, basura en las calles o conductas incívicas— envían un mensaje de abandono institucional que fomenta mayores niveles de criminalidad. Desde la perspectiva sociológica, la teoría de la "ventana rota" sostiene que los signos visibles de deterioro y desorden urbano —como una ventana rota, basura acumulada o grafitis no atendidos— transmiten la idea de abandono institucional y social, lo que facilita la aparición de conductas incívicas y, en consecuencia, mayores niveles de criminalidad. En este marco, el descuido de pequeños desórdenes genera la percepción de que "nadie se preocupa por el lugar", lo que reduce los costos simbólicos de infringir la norma y favorece una escazada hacia delitos más graves (Wilson & Kelling, 1982, p. 31). En el contexto de Cali, la teoría de la "ventana rota" adquiere relevancia al analizar cómo los signos de desorden urbano en determinadas comunas —tales como la acumulación de basuras, el

y barrios de Cali. Se trata de promover diversos cambios en la cultura cívica a través de intervenciones sutiles, tales como el cuidado del espacio público, la mejora de áreas verdes, la preservación de los ecosistemas urbanos y rurales estratégicos, así como el fomento del sentido de pertenencia de los ciudadanos hacia su entorno. Estas acciones contribuyen al fortalecimiento de la cultura cívica, así como una percepción más positiva en cuanto a la seguridad y la justicia social (O'Brien y Farrell, 2019).

Los desafíos en cuanto a la convivencia en Cali, manifestados en conflictos como riñas, agresiones y falta de respeto a las normas de convivencia, son el resultado de problemas de seguridad arraigados durante décadas. Abordar estas situaciones demanda un fortalecimiento tanto de las capacidades institucionales como sociales a nivel local, así como la implementación de nuevas estrategias de intervención institucional que fomenten el diálogo, la convivencia y la promoción de una cultura de paz en la comunidad⁵.

deterioro del espacio público, la proliferación de grafitis no regulados o la presencia de viviendas abandonadas—generan una percepción de abandono institucional que favorece la expansión de dinámicas delictivas. Estos microdesórdenes, al no ser atendidos oportunamente contribuyen a la naturalización de conductas incívicas y fortalecen la presencia de actores ilegales en el territorio, reforzando un círculo de inseguridad que va más allá de la criminalidad directa e impacta dimensiones socioculturales y económicas. De esta manera la seguridad multidimensional en Cali no podría ser abordada únicamente mediante el control policial, sino que requiere estrategias de planificación urbana y participación comunitaria que atiendan de manera integral las condiciones de deterioro físico y simbólico de los barrios, previniendo que se conviertan en catalizadores de violencia y exclusión social.

⁵ Entre 2012 y 2024, los comportamientos contrarios a la convivencia en Santiago de Cali han estado marcados por altos niveles de violencia letal y fluctuaciones significativas en los delitos de impacto social. En el año 2021, por ejemplo, los homicidios alcanzaron cifras superiores a 1.100 casos en los primeros once meses del año, lo cual evidencia la persistencia de dinámicas de violencia urbana tradicionales en la ciudad. En los años siguientes, aunque se registraron mejoras temporales—como una disminución del 6% en homicidios entre enero y octubre de 2024 comparado con el mismo periodo de 2023, con 809 casos frente a 860—estas cifras aún reflejan una problemática estructural significativa. Al cierre del año 2024, la ciudad registró 946 homicidios, lo que representó una reducción histórica del 7% frente a 1.013 casos en 2023, y una baja en las muertes violentas de jóvenes y menores de edad en alrededor de un 20%. Sin embargo, estos descensos deben matizarse frente a la dinámica regional completa, ya que los datos del Observatorio de Seguridad muestran que entre 2022 y 2024 las cifras anuales oscilaron—888 homicidios en 2022, 934 en 2023 y 853 hasta cierto corte en 2024—dentro de patrones que aún superan indicadores nacionales promedio. En conjunto, estas estadísticas institucionales evidencian que, pese a logros puntuales en ciertos periodos, los comportamientos contrarios a la convivencia siguen siendo un desafío persistente y estructural, con variaciones interanuales que subrayan la necesidad de enfoques integrales y adaptativos para la gestión territorial de la seguridad ciudadana.

Un plan estratégico sectorial para Cali debe apuntar, con claridad, a reducir el atractivo y la viabilidad de las actividades ilícitas. Para ello resulta indispensable abrir rutas reales de inserción laboral y económica para la población en situación de vulnerabilidad —negocios formales, empleos competitivos, alternativas concretas— de manera que la economía ilegal deje de ser la única opción disponible. A eso debe sumarse una acción policial estratégica, diseñada no solo para contener el delito sino para elevar los costos y reducir los beneficios esperados de operar fuera de la ley.

Alvarado, Marmolejo y Muggah (2016), al analizar diversas experiencias de políticas de seguridad ciudadana en América Latina y el Caribe, concluyen que estas iniciativas constituyen un desafío de largo plazo que requiere diseños adaptados a cada contexto territorial. Asimismo, destacan que la efectividad de dichas políticas depende de su fundamentación en cifras confiables y datos de calidad que respalden la toma de decisiones, así como de la colaboración sinérgica entre autoridades locales, policiales y judiciales.

Finalmente, subrayan que su implementación debe apoyarse en evidencia empírica y en la aplicación de prácticas previamente probadas en otros entornos, lo que refuerza la necesidad de una gestión pública basada en conocimientos acumulados y experiencias comparadas.

Enfrentar las violencias y la inseguridad en Cali implica reconocer que los enfoques fragmentados han mostrado limitaciones, lo cual exige avanzar hacia políticas de paz sostenibles que integren diversas dimensiones de la seguridad. La experiencia de los *Planes Integrales de Seguridad y Convivencia Ciudadana* (PISCC) implementados en los últimos gobiernos evidencia que los resultados son más consistentes cuando las estrategias combinan acciones policiales con programas sociales y comunitarios, como ocurrió con iniciativas de prevención en jóvenes de alto riesgo y con los programas de mediación comunitaria.

De igual modo, las intervenciones focalizadas en determinadas comunas han demostrado que incorporar factores socioeconómicos —como el acceso al empleo y a la educación— fortalece la capacidad institucional para disminuir la conflictividad urbana. De esta forma la seguridad multidimensional en Cali no solo buscaría mejorar la eficacia de las políticas, sino también consolidar la confianza ciudadana en las instituciones y generar un marco de gobernanza más inclusivo y legítimo.

Oportunidades sociales y capacidades poblacionales locales

El fortalecimiento de las habilidades y conocimientos de las nuevas generaciones es fundamental para impulsar el progreso y la equidad. Garantizar la sostenibilidad a largo plazo y promover el cambio estructural requiere una juventud con mayor nivel educativo, habilidades relevantes, capacidad innovadora y una preparación adecuada para el aprendizaje continuo a lo largo de su vida (CEPAL/OIJ, 2004; CEPAL, 2015d).

La pandemia ha agravado las condiciones laborales de los jóvenes en Cali, sobre todo al tener en cuenta que la crisis sanitaria no solo ha exacerbado las limitadas oportunidades de empleo para los jóvenes, sino que también ha destacado una preocupante disparidad geográfica en los índices de desempleo entre las distintas comunas de la ciudad; al analizar la dimensión espacial de la inseguridad en Cali, resulta evidente que las desigualdades socioeconómicas tienen una expresión territorial marcada. Comunas como las de la zona de ladera y el Distrito de Aguablanca concentran históricamente altos niveles de pobreza y limitadas oportunidades laborales, lo que se refleja en tasas de desempleo superiores al promedio urbano. Estas condiciones estructurales no solo profundizan la vulnerabilidad social, sino que también han

convertido a dichos territorios en escenarios privilegiados de conflictividad y protesta, donde la exclusión económica se traduce en tensiones políticas y sociales de gran magnitud⁶.

Específicamente en el contexto de la ciudad de Cali, como se puso de manifiesto durante el estallido social, existe una notable población de jóvenes de entre 14 y 28 años que no están involucrados ni en estudios ni en empleo. Entre ellos se encuentran aquellos que residen en lo que podría describirse como áreas marginadas. Son hijos y nietos de personas que migraron a la ciudad para escapar de la violencia que ha afectado durante décadas al suroccidente del país. Al considerar la seguridad multidimensional en Cali, el componente espacial adquiere una relevancia central⁷.

⁶ En el caso de Cali, los efectos de la crisis sanitaria sobre el mercado laboral se han traducido en impactos diferenciados según edad y ubicación espacial, evidenciando una relación estrecha entre condiciones socioeconómicas y dinámicas de inseguridad territorial. En el año 2024, la tasa de desempleo de la ciudad fue de aproximadamente 11,0 %, con un déficit estimado de 113.000 personas sin trabajo en el transcurso del año, lo que representa una situación laboral más frágil en comparación con otras principales áreas metropolitanas del país. Estudios del mercado laboral urbano muestran además que la tasa de desempleo juvenil (15–28 años) en Cali fue del 16,9 % durante el cuarto trimestre de 2024, significativamente superior a la de los mayores de 29 años (7,1 %), lo que indica que los jóvenes enfrentan barreras mucho mayores para insertarse en el empleo formal tras el choque de la pandemia. Al interior de la ciudad, las desigualdades laborales se acentúan aún más cuando se incorpora la dimensión espacial: en varias comunas consideradas de mayor vulnerabilidad socioeconómica, las tasas de desempleo pueden duplicar o acercarse al doble de la media municipal, especialmente en el caso de los jóvenes, con reportes que señalan niveles de desempleo juvenil superiores al 30 % en comunas como la 14 y la 16 y tasas de desempleo general cercanas al 20 % en zonas como las comunas 21, 14, 15, 12 y 6. Estas disparidades reflejan cómo la crisis sanitaria no solo redujo las oportunidades de empleo para amplios segmentos de la población joven, sino que también resaltó diferencias geográficas profundas en el acceso al trabajo, las cuales se cruzan con la distribución de pobreza, informalidad y convivencia en los distintos territorios urbanos. Estas condiciones territoriales de desigualdad laboral se correlacionan con patrones de inseguridad socialmente concentrada en barrios vulnerables, lo que subraya la importancia de considerar la dimensión espacial en el análisis de la inseguridad y la formulación de políticas públicas integrales.

⁷ En el contexto de Cali, la situación de los jóvenes de entre 14 y 28 años que no participan en ni estudios ni empleo es un tema relevante y persistente. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en 2024, aproximadamente el 20% de los jóvenes en esta franja etaria se encuentran fuera del sistema educativo y desempleados. Este fenómeno es especialmente pronunciado en las comunas más vulnerables, como la 14, 21, 15 y 16, donde la tasa de desempleo juvenil supera el 30%, reflejando un panorama difícil para su integración laboral y educativa. Estos jóvenes pertenecen en gran medida a familias que migraron a la ciudad en busca de mejores oportunidades debido a la violencia que azotó el suroccidente colombiano en las décadas pasadas, lo que les coloca en una situación de desventaja tanto social como económica. En estas áreas marginadas, la falta de acceso a empleo formal y a educación ha generado un círculo vicioso de exclusión y violencia estructural. Durante el estallido social de 2021, se evidenció cómo este grupo de jóvenes, mayoritariamente desconectados de los canales tradicionales de inserción social, fue protagonista de actos de protestas y desobediencia, que pusieron de manifiesto una urgente necesidad de políticas públicas orientadas a la inclusión social y la generación de oportunidades. Además, los indicadores de violencia en estas áreas, especialmente en términos de homicidios y delitos menores, muestran una correlación con las tasas de desempleo juvenil y falta de acceso a servicios básicos, lo que subraya la importancia de integrar la dimensión espacial de la seguridad en el análisis de los problemas sociales y de convivencia en la ciudad.

Las desigualdades socioeconómicas se expresan territorialmente en sectores como la zona de ladera y el Distrito de Aguablanca, donde las brechas en empleo y pobreza se combinan con una menor presencia institucional, déficits en servicios públicos y limitadas oportunidades educativas y culturales. Esta convergencia de factores ha generado condiciones de vulnerabilidad que no solo aumentan la exposición a la violencia y al control de economías ilegales, sino que también debilitan los procesos de gobernanza local. En consecuencia, estas dinámicas han convertido a dichos territorios en escenarios recurrentes de conflictividad social, en los que la exclusión estructural se articula con problemáticas de seguridad, legitimidad institucional y cohesión comunitaria.

Planificación, conectividad y biodiversidad territorial

La planificación urbana y la conectividad constituyen ejes fundamentales para el desarrollo de ciudades sostenibles, en la medida en que permiten articular la organización del territorio con las dinámicas de movilidad, acceso a servicios y distribución de oportunidades. De acuerdo con UN-Habitat (2016), una planificación urbana integral no se limita a regular el uso del suelo, sino que busca orientar el crecimiento de las ciudades a partir de criterios de densidad, provisión de infraestructura y acceso equitativo a servicios públicos. En este marco, la conectividad aparece como un componente inseparable, entendida como la capacidad de un territorio para articular de manera eficiente sus redes internas y su vinculación con otras áreas, facilitando el movimiento de personas, bienes e información (Bertolini, 2017).

La relación entre planificación y conectividad opera en dos direcciones: una buena planificación urbana promueve la conectividad a través de sistemas de transporte eficientes,

Según el Observatorio de Seguridad de Santiago de Cali, más del 40% de los homicidios ocurren en áreas de alta vulnerabilidad socioeconómica, donde la concentración de jóvenes desempleados es significativa. Esto evidencia que, al abordar la seguridad multidimensional en Cali, es esencial considerar las condiciones geográficas y las desigualdades estructurales que configuran el espacio urbano.

infraestructuras viales y peatonales articuladas y equipamientos urbanos bien ubicados; pero, a la inversa, los altos niveles de conectividad retroalimentan la planificación al ampliar el acceso a servicios y oportunidades y reducir las brechas socioespaciales que afectan a las poblaciones más vulnerables. Ambos componentes forman parte de un mismo proceso orientado a la eficiencia funcional, pero también —y sobre todo— a la sostenibilidad social y la equidad territorial. Cabe agregar que una conectividad consolidada transforma la estructura urbana: los lugares bien comunicados concentran inversión y desarrollo, lo que genera presiones sobre el uso del suelo que la planificación debe anticipar y gestionar para evitar la congestión y la segregación espacial.

En síntesis, la planificación urbana y la conectividad son elementos interdependientes que impactan en la calidad de vida de los residentes urbanos y en la sostenibilidad del desarrollo de las ciudades. Un enfoque holístico que aborde tanto la distribución del espacio urbano como la movilidad y la accesibilidad es esencial para forjar ciudades inclusivas, eficientes y resilientes en un entorno de crecimiento urbano constante y cambio socioeconómico.

Cali lidera una de las principales concentraciones urbanas del país, articulando un subsistema regional donde convergen mercados laborales, mercados inmobiliarios, servicios sociales, ecosistémicos y culturales que involucran a múltiples entidades territoriales del sur del Valle del Cauca y del norte del Cauca. En ese marco, la planificación urbana y la conectividad cobran un peso estratégico que va más allá del desarrollo territorial: son también factores clave para la seguridad multidimensional. La ciudad arrastra profundas desigualdades en la distribución del espacio y en el acceso a servicios básicos, especialmente visibles en la zona de ladera y el Distrito de Aguablanca, donde las deficiencias de conectividad vial y transporte público refuerzan círculos de exclusión social. UN-Habitat (2016) advierte que la falta de

integración espacial vuelve a los entornos urbanos más propensos a la fragmentación comunitaria, lo que a su vez eleva los riesgos de violencia y criminalidad.

Una planificación urbana orientada a reducir brechas territoriales tiene que situar la conectividad en el centro de sus prioridades: sin ella, la cohesión social y la reducción de la vulnerabilidad en los barrios más marginados siguen siendo declaraciones de intención. Bertolini (2017) muestra que la movilidad urbana no es un asunto técnico secundario, sino un factor decisivo para el acceso equitativo a servicios, empleo y educación, con implicaciones directas sobre las desigualdades estructurales que alimentan los conflictos urbanos. Fortalecer la relación entre planificación y conectividad en Cali supone, por tanto, ir más allá de la eficiencia funcional de la ciudad y apostar por la construcción de entornos más seguros, inclusivos y capaces de resistir las dinámicas de violencia que afectan de forma desigual a sus distintas comunas.

De acuerdo con la Agenda 2030, y en particular con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11, las ciudades deben orientarse hacia un modelo inclusivo, seguro, resiliente y sostenible (Naciones Unidas, 2015). En esa misma línea, la Nueva Agenda Urbana propone una guía de acción sustentada en tres compromisos de transformación: la promoción de un desarrollo urbano sostenible que fomente la inclusión social y contribuya a la erradicación de la pobreza; la construcción de una prosperidad urbana sostenible e inclusiva que genere oportunidades para todos; y la consolidación de un desarrollo ambientalmente sostenible y resiliente (Naciones Unidas, 2017).

Estos lineamientos internacionales constituyen un marco de referencia clave para repensar los desafíos de ciudades como Cali, donde la planificación estratégica en materia de seguridad debe vincularse con la sostenibilidad social y territorial. Esta agenda también destaca la responsabilidad de los gobiernos locales en la consecución de los Objetivos de Desarrollo

Sostenible (ODS), reconociendo que no se trata únicamente de crear ciudades ecológicas o inteligentes, sino de establecer espacios de convivencia donde los procesos estén integrados, con influencia en los aspectos de gobernanza y planificación en todos los lineamientos expuestos. Esto implica comprender que los compromisos de la Nueva Agenda Urbana (NAU), propuesta por la ONU, son fundamentales para esta tarea.

Gestión pública y buen gobierno

La confianza de los habitantes de Cali hacia las instituciones es muy baja. Según la encuesta Calibrando del Observatorio de Políticas Públicas de la Universidad Icesi, la confianza en los funcionarios públicos de la ciudad ha oscilado entre 2,8 puntos en 2017 y 3,2 puntos en 2022. Esto indica la existencia de un problema grave que afecta a diversas administraciones distritales y abarca tanto la capacidad de respuesta y gestión del gobierno local como la disposición hacia la participación e inclusión ciudadana, la transparencia en el manejo de los asuntos gubernamentales y el acceso a información relevante. Además, la brecha entre la administración de la ciudad y los ciudadanos se manifiesta en dos aspectos: la desconfianza institucional y la insatisfacción con la calidad de los bienes y servicios prestados.

De igual manera, en la última encuesta aplicada por la estrategia “Cali Como Vamos” (Nov-Dic – 2023) liderada por la Cámara de Comercio de Cali, más del 80% de la Ciudadanía manifiesta poca o ninguna confianza en el Alcalde y los Funcionarios Públicos. Mientras, el 43% de los Ciudadanos considera que la Gestión Pública en términos de eficiencia y transparencia desmejoró. Otro 43% considera que ni mejoró, ni desmejoró. Sólo el 14 % de los Caleños perciben mejora en la eficiencia y transparencia de su Administración Pública.

Ese elevado nivel de desconfianza e insatisfacción hacia las instituciones políticas y los políticos es una característica de lo que se conoce en la literatura como la "Crisis de

Representación" (Domínguez, 1997; Mainwaring, 2006). No obstante, existen soluciones para esta crisis, particularmente implementadas desde los gobiernos locales a partir de finales de la década de 1990. Se trata de una transición desde un modelo de gobernabilidad local hacia la gobernanza local, un proceso que introduce nuevas instituciones y una variedad de prácticas y enfoques para interactuar e integrarse con la ciudadanía. La gobernanza local implica una serie de medidas destinadas a mejorar la democracia local y establecer vínculos continuos con la ciudadanía, no solo durante los períodos electorales (Stoker, 1998; Giguère, 2004).

La implementación de un gobierno abierto difiere de la estrategia de participación en que implica la creación de redes lo más amplias posible para difundir información, estadísticas, planes, programas y proyectos de las administraciones locales. Esto facilita la comunicación bidireccional para recibir retroalimentación y aportes por parte de la ciudadanía. El enfoque de gobierno abierto permite ajustar y adaptar las intervenciones y las políticas públicas buscando maximizar su impacto en la sociedad y el territorio de manera directa, estableciendo una relación directa entre ciudadanos, sociedad civil y administración local sin la intermediación de asociaciones y grupos de interés (Hirst, 2013; Montambeault, 2015).

La incorporación de estas estrategias y elementos hacia la gobernanza y el buen gobierno ha sido gradual en Colombia. Una revisión de los últimos 15 años revela el siguiente panorama: El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 introduce el concepto de buen gobierno mediante políticas y prácticas de transparencia que fortalecen los mecanismos de rendición de cuentas y los modelos de medición y seguimiento de las acciones del gobierno a través de resultados cuantificables. Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 enfatiza en la mejora del acceso y la calidad de la información pública para prevenir la corrupción.

Planes de gobierno y seguridad ciudadana: Una mirada desde las tres últimas administraciones distritales

Abordando la seguridad ciudadana en Cali como desafío público constante, es necesario contextualizar que las administraciones de los alcaldes Rodrigo Guerrero (2012-2015), Maurice Armitage (2016-2019) y Jorge Iván Ospina (2020-2023) han implementado políticas de seguridad enfocadas en la disminución de la violencia y la criminalidad, aunque con resultados y metodologías diversas, cada una respondiendo a las dinámicas y realidades de sus períodos de gobierno. Por ejemplo, el gobierno de Rodrigo Guerrero se enfocó en implementar una estrategia de seguridad basada en la que denominó "*Epidemiología de la Violencia*", donde se abordaba la criminalidad como una epidemia que podía controlarse mediante la identificación y contención de “focos detonantes”.

El periodo comprendido entre 2012 y 2024 en Cali estuvo marcado por una serie de programas y políticas de seguridad desarrolladas bajo las administraciones de Rodrigo Guerrero, Maurice Armitage y Jorge Iván Ospina. Aunque estos planes han sido descritos en términos de sus medidas y resultados inmediatos, resulta necesario evaluarlos desde una perspectiva más amplia que permita identificar su aporte a la reducción de la inseguridad y, sobre todo, a la generación de valor público.

De acuerdo con Moore (1995), el valor público se entiende como la capacidad de las instituciones para producir resultados socialmente deseables y legítimos, que fortalezcan la confianza ciudadana en la acción del Estado. En el caso de la seguridad, esto no se limita a disminuir las cifras de delitos, sino que implica generar condiciones de convivencia pacífica, legitimidad institucional y cohesión social. Bajo esta premisa, las políticas implementadas en Cali requieren ser analizadas no solo por su impacto cuantitativo inmediato, sino por su

capacidad para transformar relaciones sociales, ampliar la participación comunitaria y fortalecer la gobernanza territorial.

En la administración de Rodrigo Guerrero (2012–2015), la estrategia de seguridad ciudadana se apoyó en enfoques epidemiológicos para el análisis del delito, lo que contribuyó a una reducción significativa de homicidios (según cifras de la Policía Metropolitana y el Observatorio de Seguridad de Cali, la tasa bajó de 84,2 en 2011 a 56,3 en 2015). Este enfoque, sin embargo, debe ser examinado no solo como un logro coyuntural, sino como un ejercicio de valor público en tanto articuló información estadística con acciones de prevención focalizada en territorios de alta conflictividad.

Durante la administración de Maurice Armitage (2016–2019), se avanzó en programas de inclusión social y oportunidades laborales para jóvenes, en particular en comunas con mayores índices de violencia. Sin embargo, los impactos en la reducción de homicidios fueron limitados, pues las cifras se mantuvieron cercanas a 47 homicidios por 100.000 habitantes al cierre de su gobierno (Observatorio de Seguridad, 2019). Aquí, el valor público se vio afectado por la falta de continuidad y por una débil articulación entre programas sociales y estrategias policiales, lo que redujo la legitimidad percibida por la ciudadanía.

La administración de Jorge Iván Ospina (2020–2023) enfrentó el contexto atípico de la pandemia por COVID-19 y las protestas sociales de 2021. Aunque se incluyeron apartados sobre el impacto sanitario, el análisis de la seguridad debe concentrarse en cómo estas coyunturas agravaron las dinámicas de inseguridad: aumentaron los hurtos y la percepción de desprotección institucional. Durante este periodo, la tasa de homicidios mostró fluctuaciones, alcanzando 981 casos en 2022, una reducción frente a 2021, pero aún con cifras que mantienen a Cali entre las ciudades más violentas del país (Policía Nacional, 2022; Medicina Legal, 2022). La evaluación

del valor público en esta etapa debe considerar cómo la crisis social afectó la confianza ciudadana en las instituciones y cómo la limitada capacidad de respuesta estatal profundizó la percepción de inseguridad.

La administración distrital de Jorge Iván Ospina (2020–2023) se desarrolló en un contexto excepcional marcado por la pandemia de COVID-19 y por las protestas sociales de 2021, coyunturas que incidieron de manera directa en las dinámicas de seguridad urbana y en la percepción ciudadana sobre la capacidad de respuesta institucional. De acuerdo con registros de la Policía Nacional y Medicina Legal, durante este periodo Cali experimentó fluctuaciones en la violencia letal, alcanzando 981 homicidios en 2022, una reducción frente a los niveles registrados en 2021, pero aún con cifras elevadas que mantuvieron a la ciudad entre las más violentas del país. Paralelamente, los datos del Observatorio de Seguridad de Santiago de Cali muestran un incremento sostenido en los hurtos a personas tras el levantamiento de las restricciones sanitarias, lo que contribuyó a profundizar la percepción de inseguridad y de desprotección institucional, especialmente en el espacio público.

Frente a este escenario, la administración implementó programas sociales orientados a mitigar los impactos socioeconómicos de la crisis, entre ellos estrategias de atención a población vulnerable, transferencias y apoyos alimentarios durante la pandemia, programas de empleabilidad y emprendimiento juvenil, fortalecimiento de la oferta social en territorios priorizados y acciones de intervención comunitaria en comunas con alta conflictividad. No obstante, aunque estas iniciativas buscaron responder a los efectos sociales de la crisis, las estadísticas de criminalidad y las encuestas de percepción evidencian que la magnitud de los choques sanitarios y sociales superó la capacidad institucional de generar resultados sostenidos en materia de seguridad. En este sentido, la evaluación del valor público de la administración

debe considerar tanto el esfuerzo por ampliar la protección social en un contexto adverso como las limitaciones estructurales para contener el deterioro de la confianza ciudadana en las instituciones de seguridad y gobierno, aspecto central para comprender la persistencia de la percepción de inseguridad en la ciudad.

Adicionalmente, los informes de Cali Cómo Vamos aportan datos útiles sobre percepción: en el año 2022, solo el 22 % de los caleños se sentía seguro en su barrio y apenas un 18 % consideraba que la administración estaba manejando bien la seguridad ciudadana (Cali Cómo Vamos, 2022). Estos indicadores de confianza y legitimidad son esenciales para evaluar la generación de valor público, pues muestran que la efectividad de las políticas no se reduce a resultados cuantitativos, sino también a la forma en que la ciudadanía percibe la presencia y acción del Estado.

Con estas medidas, los resultados en el sector urbano fueron sido mixtos, dado que, aunque el uso de tecnología mejoró el monitoreo en tiempo real, el impacto en la disminución de la criminalidad fue limitado, debido al aumento de delitos asociados con la crisis económica y social post-pandemia. En lo rural se intentó reforzar la presencia institucional mediante la creación de acuerdos con el gobierno nacional para el control de zonas de cultivo ilícito y el establecimiento de programas de desarrollo rural, con un marginal impacto en términos de seguridad rural, ya que persistieron enfrentamientos entre grupos armados y las fuerzas del orden. La violencia rural incrementó, en parte debido a las disputas territoriales de actores armados y la debilidad en la presencia continua de la fuerza pública.

El mandato de Rodrigo Guerrero dejó resultados verificables en la reducción de homicidios urbanos, producto de una focalización territorial sostenida en comunas de alta criminalidad. Armitage y Ospina prolongaron esos esfuerzos de control, aunque con menor

contundencia: la tendencia a la baja se fue diluyendo bajo el peso de factores económicos y sociales que ninguna política de seguridad resuelve sola. En materia de estrategias sociales, Armitage fue quien apostó más decididamente por la inclusión —en particular a través de programas para jóvenes en riesgo—, aunque la escasez de recursos y las fallas de implementación erosionaron sus resultados. Ospina intentó mantener esa línea, pero las restricciones presupuestales agravadas por la pandemia redujeron sensiblemente su margen de acción.

En términos de seguridad en el área rural, los tres gobiernos enfrentaron dificultades para consolidar una estrategia sostenida. Si bien Armitage y Ospina intentaron abordar la seguridad rural con mayor alcance que Guerrero, la continuidad de grupos armados ilegales y el escaso alcance de los programas hicieron que los resultados en el sector rural fueran insuficientes.

La tecnología se convirtió en un pilar central en las estrategias de seguridad urbana durante los mandatos de Armitage y Ospina, con el uso de cámaras y sistemas de monitoreo. Este enfoque pudo haber permitido mejorar la reacción de las autoridades ante delitos en áreas urbanas, aunque sin lograr una disminución significativa en la percepción de inseguridad.

Es posible pues afirmar que las políticas de seguridad en Cali han mostrado variaciones en su enfoque y efectividad a lo largo de las administraciones de Guerrero, Armitage y Ospina. Aunque Guerrero logró avances notables en la reducción de homicidios mediante la focalización de la violencia urbana, su enfoque fue limitado en las áreas rurales. Armitage promovió una estrategia social y de inclusión, pero sus resultados fueron mixtos. Por su parte, Ospina buscó integrar tecnología y programas sociales, enfrentando desafíos agravados por el contexto de la pandemia.

Prediagnóstico Contextual de la Dinámica de Violencia y Criminalidad en el Distrito Especial de Cali

Cali ocupa el tercer lugar en importancia entre las ciudades de Colombia, con una población de aproximadamente 2.297.230 personas (DANE, 2024), de las cuales el 97,98% reside en el área urbana y el restante 2,02% en zona rural. Territorialmente, el Distrito está organizado en 22 comunas, 248 barrios aprobados y 88 urbanizaciones; las comunas 5, 6, 13, 14 y 15 son las más pobladas, con más de 77.000 habitantes cada una (Cali en cifras, 2024). Su crecimiento poblacional y económico sostenido la ha convertido en el principal centro de desarrollo urbano del suroccidente colombiano. A continuación, se presenta un prediagnóstico contextual de la dinámica de violencia y criminalidad en el Distrito Especial de Cali, entendida como un fenómeno sectorial de carácter multidimensional con alto impacto sobre el bienestar ciudadano.

La violencia y la criminalidad como fenómenos sectoriales de alcance multidimensional

El desarrollo social se evalúa no solo en términos económicos, sino por los niveles de progreso social, cultural y político. Por esta razón, al hablar de calidad de vida, la seguridad y la convivencia son factores determinantes de bienestar. En este contexto, la violencia y la criminalidad se entienden como un fenómeno social que surge de comportamientos aprendidos en entornos marcados por desigualdades de género, ideologías y otras disparidades, lo que convierte a los actos violentos en una forma dominante de resolución de conflictos (Flasco, 2002).

En este sentido, analizar la violencia y la criminalidad como factores que generan inseguridad en Cali implica comprender el contexto y los espacios en los que estas dinámicas ocurren, además de examinar el papel de la institucionalidad en su intervención. Durante las

décadas de los años ochenta y noventa, Cali atravesó una etapa marcada por altos niveles de violencia y conflictividad social, en gran medida asociada al auge del narcotráfico y la consolidación del Cartel de Cali como una estructura criminal que recurrió de forma sistemática a la violencia en su confrontación con otros actores ilegales y en el control territorial de la ciudad (Observatorio de Derechos Humanos, 2006, p. 18). En este contexto, surgieron nuevas formas de violencia y criminalidad, reflejadas en tasas de homicidios elevadas, muchas de ellas vinculadas a los llamados “sicarios,” asesinos a sueldo al servicio de la mafia.

La ausencia de garantías estatales y la prevalencia de políticas de seguridad con un enfoque predominantemente reactivo, más que preventivo, favorecieron la expansión del fenómeno de la inseguridad en Cali durante las décadas de los ochenta y noventa. En este contexto, en 1991 el entonces candidato a la Alcaldía, Rodrigo Guerrero, impulsó la primera política pública de seguridad para la ciudad: el Programa de Desarrollo, Seguridad y Paz (DECEPAZ). Si bien esta iniciativa convirtió a Cali en pionera a nivel nacional al reconocer la violencia como un problema con múltiples dimensiones sociales, su implementación careció de la claridad conceptual y de la continuidad necesarias para incidir de manera sostenida en las causas estructurales de la criminalidad. Esta falta de consolidación ha limitado el impacto de las políticas, especialmente en un territorio donde el control social y territorial ejercido por actores ilegales sigue siendo un factor determinante.

Llevar la seguridad ciudadana al terreno exige gobernantes capaces de diseñar políticas coherentes y específicas que, al ejecutarse, generen condiciones reales de convivencia. La participación activa de las comunidades y el desarrollo de estrategias preventivas, de rehabilitación y de reinserción social no son opcionales: son pilares de cualquier política pública que aspire a resultados duraderos. Por eso, esa política debe respaldarse en un plan estratégico de

seguridad con horizonte de corto, mediano y largo plazo —ya sea local, municipal, regional o nacional— que incluya diagnósticos rigurosos y mecanismos de seguimiento capaces de identificar prioridades, beneficiarios, líneas de acción, responsables y criterios de evaluación (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2007).

Para un abordaje específico, se presenta la dinámica de violencia y criminalidad en Cali entre el periodo 2016 a 2022; dado que es el periodo donde existe mayor robustez de los datos; a partir de indicadores claves que impactan la calidad de vida del ciudadano; y posteriormente se analizan el tipo de intervenciones institucionales desarrolladas entre el 2012 y 2023; lo cual constituye los siguientes gobiernos locales:

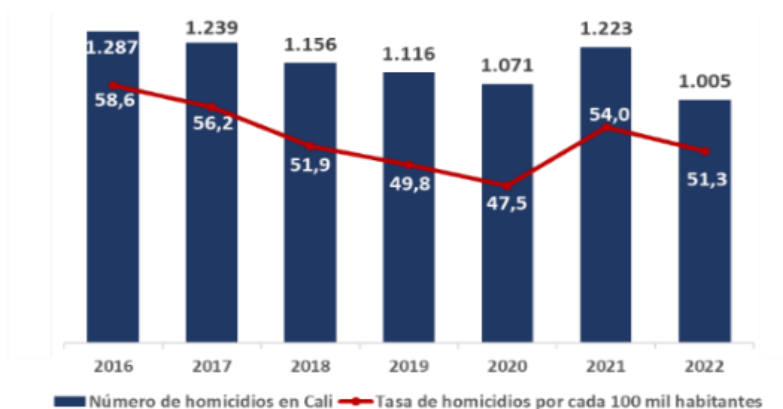
- Alcalde Rodrigo Guerrero / Periodo 2012 – 2015
- Alcalde Maurice Armitage / Periodo 2016 – 2019
- Alcalde Jorge Iván Ospina / Periodo 2020 – 2023

Gobernanza de la seguridad y el orden ciudadano

Existe un impacto negativo directo entre inseguridad ciudadana y calidad de vida (ONU, 2012); por esta razón, la seguridad integral es uno de los principales desafíos de Cali. Como se expresa en diferentes fuentes de información, en los últimos años la percepción de inseguridad es el principal tema de preocupación ciudadana de los caleños, lo cual se respalda con los datos de inseguridad y criminalidad en la ciudad. Según el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal de México (2022), quien define un ranking de las ciudades más peligrosas del mundo, Cali se ubica en el puesto 32, y es la ciudad más peligrosa del país, esto asociado principalmente por la tasa de homicidios.

Figura 1.

Número de homicidios y Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 – 2022.

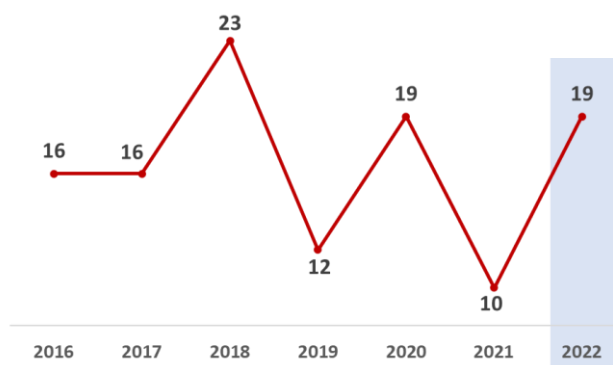


Nota: Elaboración propia con datos de Observatorio de Seguridad y Convivencia de Cali, 2024.

En 2022 la Policía Nacional registró 1005 homicidios en Santiago de Cali, una cifra que implicó una reducción frente a 2021 (1.223 casos), según los datos oficiales consolidados para ese año (Policía Nacional, 2022). No obstante, la ciudad continuó entre las más afectadas del país: los informes forenses y agregados nacionales muestran que varias ciudades intermedias y cabeceras, incluido Cali, registraron tasas de homicidio por encima del promedio nacional, lo que evidencia una persistente carga de violencia estructural en determinados territorios de la ciudad y el departamento (Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2022). En ese marco, aunque la reducción absoluta es relevante, la persistencia de tasas altas obliga a mantener enfoques estratégicos y territoriales para abordar las causas profundas de la criminalidad y la inseguridad urbana. En términos de feminicidios, las cifras se encuentran con la siguiente disposición:

Figura 2.

Número de feminicidios en Cali, 2016 – 2022.



Nota: Elaboración propia con datos de Observatorio de Seguridad y Convivencia de Cali, 2024.

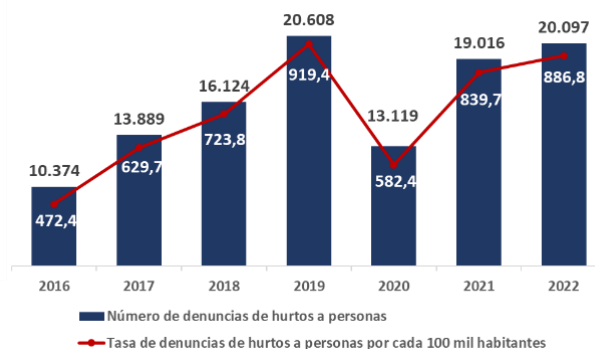
Aunque en 2021 la ciudad registró una disminución en los casos de feminicidio, las cifras del año 2022 muestran un preocupante repunte, con 19 casos reportados, lo que representa un incremento cercano al 90 % respecto al periodo anterior. Este aumento no solo refleja la persistencia de las violencias basadas en género, sino también las limitaciones de las políticas públicas y de las rutas institucionales de prevención y atención. En el caso de Cali, los feminicidios no pueden analizarse de manera aislada, ya que se entrelazan con factores estructurales como la desigualdad social, la precariedad económica, la violencia intrafamiliar y la débil protección de los derechos de las mujeres en contextos comunitarios de alta conflictividad. Además, la reincidencia de estos hechos demuestra que, a pesar de los avances normativos y de las campañas de sensibilización, las dinámicas culturales y patriarcales siguen reproduciendo escenarios de riesgo.

En este sentido, la tendencia al alza de 2022 plantea la necesidad de fortalecer los mecanismos interinstitucionales de prevención temprana, de ampliar las medidas de protección para mujeres en situación de vulnerabilidad y de consolidar políticas locales con un enfoque

territorial y de género que permitan reducir los riesgos y garantizar condiciones de seguridad más equitativas⁸.

Figura 3.

Número de denuncias de hurto a personas y tasa de denuncias de hurto a personas por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 – 2022



Nota: Elaboración propia con datos de Policía Nacional y DANE, 2024.

La inseguridad y la percepción de inseguridad son problemáticas que afectan de forma directa la vida de los ciudadanos y el ejercicio de la administración pública. La percepción de seguridad tiene efectos importantes en la gobernabilidad, la satisfacción ciudadana con la gestión

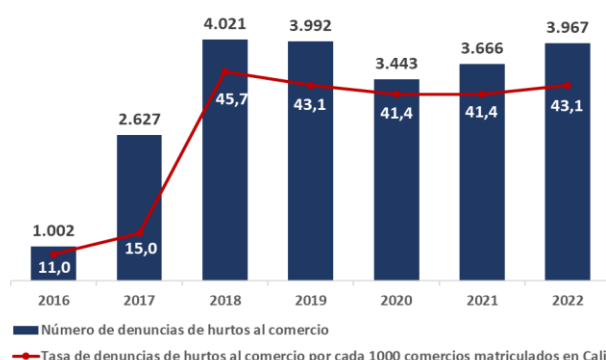
⁸ En la ciudad de Cali, las cifras institucionales sobre feminicidio ponen en evidencia tensiones persistentes entre los avances normativos y los resultados efectivos de las políticas públicas de prevención y protección. Según los registros del Observatorio de Seguridad de Santiago de Cali y Medicina Legal, durante el año 2021 se reportaron alrededor de 10 casos de feminicidio, lo que evidenció una reducción coyuntural; no obstante, en 2022 la cifra ascendió a 19 casos, representando un incremento cercano al 90 % respecto al año anterior. Este repunte resulta particularmente preocupante si se considera que Colombia cuenta con un marco normativo robusto para la protección de los derechos de las mujeres, encabezado por la Ley 1257 de 2008, que establece medidas integrales de prevención, atención y sanción de las violencias basadas en género, y la Ley 1761 de 2015 (Ley Rosa Elvira Cely), que tipifica el feminicidio como delito autónomo. En el contexto caleño, los informes institucionales indican que una proporción significativa de estos casos se concentró en comunas con altos niveles de pobreza, precariedad económica y violencia intra familiar, y que varios de ellos estuvieron precedidos por denuncias previas o medidas de protección que no lograron evitar el desenlace fatal. Esta situación sugiere debilidades en la implementación territorial de las rutas de atención definidas en el Decreto 4799 de 2011 y en la articulación interinstitucional entre los sectores de seguridad, salud, justicia y bienestar social. En este sentido, el aumento registrado en 2022 no solo confirma la persistencia de dinámicas culturales y patriarcales que reproducen escenarios de riesgo para las mujeres, sino que también plantea la necesidad de fortalecer las capacidades locales del Estado para aplicar de manera efectiva el marco normativo vigente, consolidando políticas de seguridad con enfoque de género y territorial que permitan anticipar riesgos, garantizar protección oportuna y reducir de forma sostenida las violencias contra las mujeres en la ciudad.

del gobierno y la percepción con las instituciones encargadas del orden público. Por esta razón, se presenta la dinámica de varias problemáticas que afectan la percepción de seguridad de los caleños. En el 2022, Cali registro 20.097 denuncias de hurtos a personas, lo cual representa un incremento del 5,7% con respecto al 2021.

De igual manera, la tasa de denuncias de hurtos a personas se incrementó un 5,6%; lo cual explica la alta percepción de inseguridad que sienten los caleños al movilizarse por la ciudad, más aún cuando por la naturaleza del delito, existe un alto subregistro por parte de las autoridades⁹.

Figura 4.

Número de denuncias de hurto al comercio y tasa de denuncias de hurto al comercio por cada 1000 comercios matriculados en Cali, 2016 – 2022.



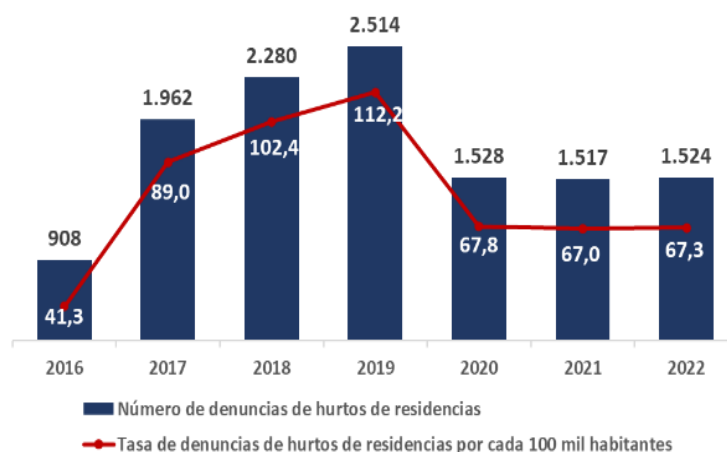
Nota: Elaboración propia con datos de Policía Nacional y Cámara de Comercio de Cali, 2024.

⁹ En la ciudad de Cali, la inseguridad y, de manera particular, la percepción de inseguridad constituye problemáticas que inciden directamente en la vida cotidiana de la ciudadanía y en la legitimidad de la acción pública. De acuerdo con los registros del Observatorio de Seguridad de Santiago de Cali, durante el año 2022 se reportaron 20.097 denuncias por hurto a personas, lo que representó un incremento del 5,7 % frente a las cifras registradas en 2021. De forma consistente, la tasa de denuncias de hurto a personas aumentó en un 5,6 %, evidenciando una tendencia a la alza en uno de los delitos que más afecta la experiencia cotidiana de movilidad y uso del espacio público. Estos datos ayudan a explicar los elevados niveles de percepción de inseguridad entre los caleños, especialmente al desplazarse por la ciudad, dado que el hurto es un delito de alta recurrencia y visibilidad social. A ello se suma el hecho de que, según los propios análisis institucionales, este tipo de conductas presenta un alto subregistro, ya que una proporción significativa de las víctimas no interpone denuncia ante las autoridades. En este contexto, la persistencia y el aumento de los hurtos no solo impactan los indicadores objetivos de criminalidad, sino que erosionan la confianza ciudadana en las instituciones encargadas del orden público, afectando la gobernabilidad local y la evaluación social de la gestión del gobierno distrital en materia de seguridad.

Respecto al número de denuncias de hurto al comercio, en el 2022 se registraron 3.967 denuncias, generando un incremento del 8,2%. Esto indica que el flagelo del hurto en Cali tiene un alto impacto, tanto a las personas, como al comercio, lo cual potencia la percepción de inseguridad ciudadana.

Figura 5.

Número de denuncias de hurto de residencias y tasa de denuncias de hurto de residencias por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 – 2022.

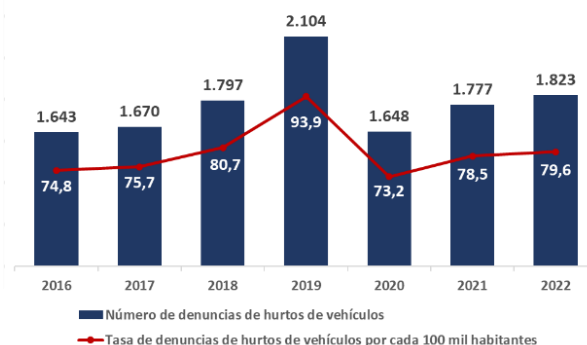


Nota: Elaboración propia con datos de Policía Nacional y DANE, 2024.

En el 2022, se registraron en Cali 1.524 denuncias por hurto a residencias, generando un aumento con respecto al 2021 del 0,46%. El incremento también se presenta en la tasa de hurtos a residencias, la cual pasó de 67,0 a 67,3 por cada 100 mil habitantes.

Figura 6.

Número de denuncias de hurto de vehículos y tasa de denuncias de hurto de vehículos por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 – 2022.



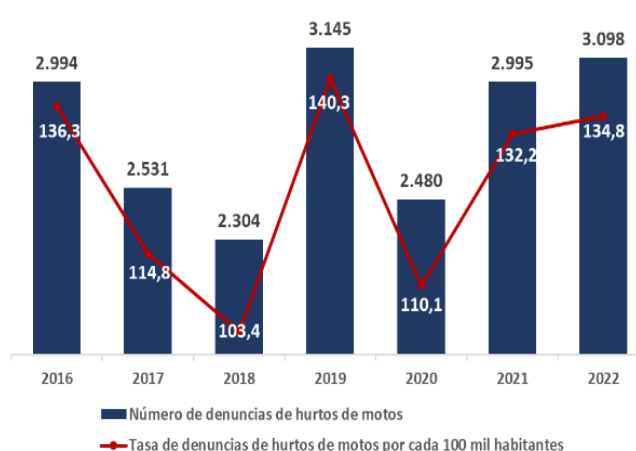
Nota: Elaboración propia con datos de Policía Nacional y DANE, 2024.

Al igual que en otros delitos de alto impacto, en 2022 se evidenció un incremento en las denuncias de hurto de vehículos, con un aumento del 2,6 % respecto al año anterior: se pasó de 1.777 casos reportados en 2021 a 1.823 en 2022. Este crecimiento, aunque porcentualmente menor frente a otros delitos, resulta significativo porque revela la persistencia de economías ilegales vinculadas al desmonte, la venta de autopartes en mercados clandestinos y el contrabando hacia otras regiones del país. Además, el hurto de vehículos tiene un fuerte efecto en la percepción ciudadana de inseguridad, dado que suele afectar a sectores de clase media y trabajadora que dependen de su automotor como herramienta de movilidad y sustento económico. En el caso de Cali estos delitos se concentran en corredores viales específicos y en zonas con limitada presencia policial, lo que evidencia debilidades en los sistemas de vigilancia y control territorial.

De igual modo, el fenómeno plantea retos adicionales en materia de gobernanza de la seguridad, pues exige coordinación entre autoridades locales, judiciales y de tránsito para dismantlar redes criminales y fortalecer la capacidad de respuesta institucional. En este sentido el incremento en el hurto de vehículos debe entenderse no solo como un indicador delictivo puntual, sino como un síntoma de la capacidad adaptativa de las organizaciones del crimen urbano.

Figura 7.

Número de denuncias de hurto de motos y tasa de denuncias de hurto de motos por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 – 2022.

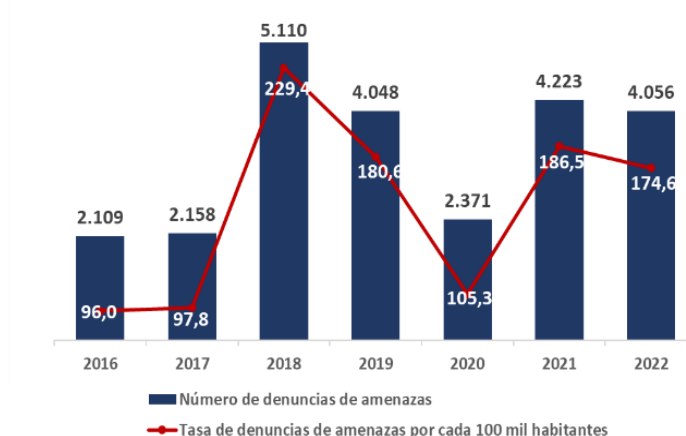


Nota: Elaboración propia con datos de Policía Nacional y DANE, 2024.

Dada la importancia que tiene la moto como medio de transporte en Cali, el impacto de su hurto incide de manera significativa en la percepción de inseguridad. En el 2022 se registraron 3.098 denuncias de hurto de motos, lo cual equivale a un incremento del 3,4% con respecto al 2021; dinámica en crecimiento desde el 2020. Existe una tendencia creciente de todos los tipos de hurto en el 2022 en Cali, lo cual impacta la calidad de vida de los caleños, demandando medidas innovadoras y contundentes que fortalezcan la seguridad y la confianza de la ciudadanía sobre las autoridades y la capacidad de habitar el espacio público sin el temor de sufrir afectaciones a su patrimonio e integridad.

Figura 8.

Número de denuncias de amenazas y tasa de denuncias de amenazas por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 – 2022.



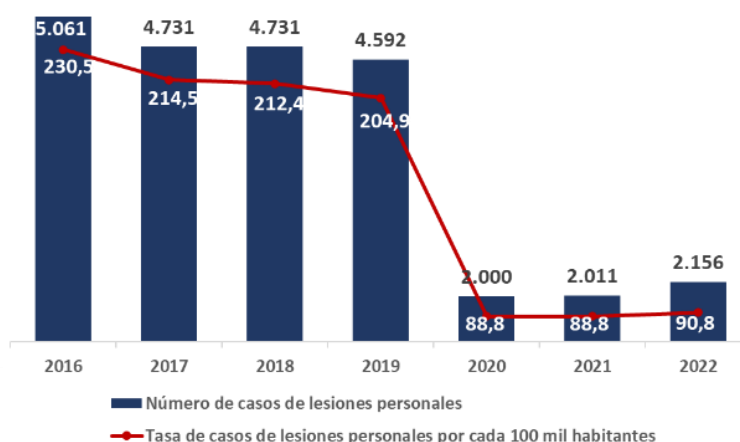
Nota: Elaboración propia con datos de Policía Nacional y DANE, 2024.

En el ámbito de la convivencia ciudadana, el registro de 4.056 denuncias por amenazas en 2022 —aun cuando representó una leve reducción del 3,9 % frente al año anterior— refleja un problema persistente que trasciende la dimensión individual. Si bien la cifra se sitúa por debajo del dato de 2021, continúa siendo mucho más elevada que en 2016, 2017 o 2020, lo que evidencia la permanencia de factores de riesgo en el territorio. Desde la perspectiva de la seguridad multidimensional, las amenazas no solo afectan la integridad personal de quienes las reciben, sino que también generan un impacto colectivo al debilitar la cohesión social, limitar la participación comunitaria y erosionar la confianza en las instituciones encargadas de garantizar la protección ciudadana.

En barrios de Cali, estos hechos suelen estar relacionados con disputas territoriales de grupos ilegales, conflictos vecinales no resueltos y dinámicas de violencia intrafamiliar, lo que revela la complejidad del fenómeno. Por ello, abordar las amenazas requiere un enfoque integral que articule la dimensión preventiva con la atención psicosocial y jurídica, fortaleciendo simultáneamente la gobernanza local y los canales de diálogo comunitario, como parte de un esfuerzo más amplio por construir paz urbana y reducir la inseguridad en la ciudad.

Figura 9.

Número de denuncias de lesiones personales y tasa de denuncias de lesiones personales por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 – 2022.



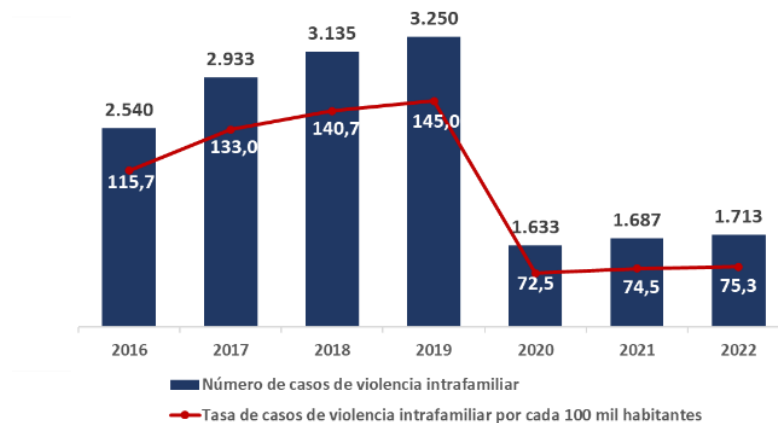
Nota: Elaboración propia con datos de Medicina Legal y DANE, 2024.

En Cali, las estadísticas sobre lesiones personales evidencian una tendencia cambiante en los últimos años. Tras la reducción significativa observada a partir de 2020, en 2022 se reportaron 2.156 casos, lo que representa un incremento del 7,2 % con respecto al año anterior. Más allá del dato numérico, este aumento revela la persistencia de dinámicas de violencia interpersonal que atraviesan diferentes ámbitos de la vida cotidiana, desde conflictos intrafamiliares y disputas vecinales hasta riñas en espacios públicos y privados. Desde la perspectiva de la seguridad multidimensional, las lesiones personales afectan no solo la salud física de las víctimas, sino también la confianza comunitaria, la convivencia pacífica y la percepción de seguridad en el entorno urbano.

En una ciudad como Cali, marcada por desigualdades socioeconómicas y tensiones territoriales, este repunte exige fortalecer políticas de prevención y mediación de conflictos, así como programas comunitarios que promuevan la resolución pacífica de diferencias. De esta manera atender el fenómeno de las lesiones personales no se limita a un tema judicial o médico, sino que implica un abordaje integral que vincule la salud pública, la gobernanza local y la promoción de culturas de paz.

Figura 10.

Número de casos de violencia intrafamiliar y tasa de casos de violencia intrafamiliar por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 – 2022.

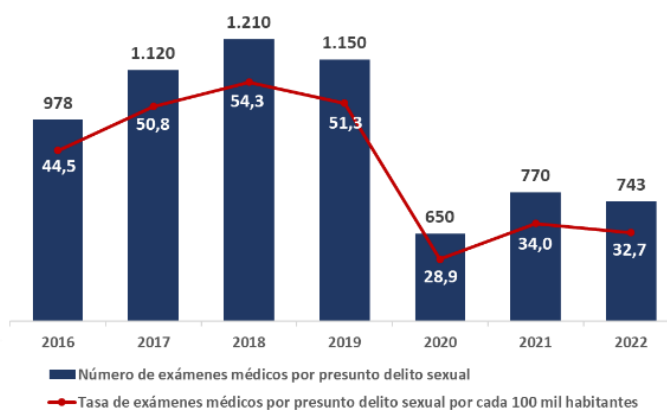


Nota: Elaboración propia con datos de Medicina Legal y DANE, 2024.

Al igual que en el caso anterior, desde el 2020 se presenta una reducción de los casos de violencia intrafamiliar; sin embargo, para el 2022 se registraron 1.713 casos, que equivale a un incremento del 1,5%, respecto al 2021.

Figura 11.

Número de exámenes médicos por presunto delito sexual y tasa de exámenes médicos por presunto delito sexual por cada 100 mil habitantes en Cali, 2016 – 2022.



Nota: Elaboración propia con datos de Medicina Legal y DANE, 2024.

Según Medicina Legal (2022), en el 2022 se registraron 743 exámenes médicos por presunto delito sexual, lo cual equivale a una reducción del 3,5%; aunque está por encima un 14,3% respecto al 2020.

Dinámicas de intervención institucional de la violencia y criminalidad en Cali, 2012 - 2024

Tomando como referencia el enfoque de seguridad ciudadana plasmado en los últimos tres planes de gobierno distritales descritos anteriormente, se presenta un comparativo frente a los focos que ha definido cada tipo de intervención.

Tabla 2

Comparativo resumen de intervenciones en seguridad ciudadana en Cali, 2012-2023

Alcalde	Periodo	Estrategia/ Programa / Política Pública	Aplicación, desarrollo o intervención
Rodrigo Guerrero	2012 - 2015	Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC)	Combatir la denominada “Epidemiología de la Violencia” mediante preventivas y focalizadas intervenciones, buscando reducir los homicidios y mejorar la seguridad. El Plan Integral de tratamiento de la Epidemiología de Violencia incluyó estrategias como la focalización de recursos en zonas específicas, la colaboración con la Policía Metropolitana y el desarrollo de programas de intervención social en comunidades de alto riesgo.
Maurice Armitage	2016 - 2019	Continuación del "Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana" (PISCC) con la secuencia de los indicadores de su antecesor	Intervención con enfoque más social en la seguridad, priorizando la inclusión social y la generación de oportunidades económicas como ejes complementarios a la fuerza policial. Se impulsaron programas sociales orientados a jóvenes en situación de riesgo, buscando reducir su participación en actividades delictivas. También se fortaleció la vigilancia en zonas de alta criminalidad con apoyo de cámaras y patrullaje policial. Esta estrategia se alineó con su visión empresarial y social, intentando reducir la violencia urbana a través de la mejora de las condiciones socioeconómicas.
Jorge Iván Ospina	2020 - 2023	Política Pública de Seguridad y Convivencia	Combinó la seguridad tradicional con un enfoque de derechos humanos, salud pública y desarrollo sostenible, mediante la iniciativa de adecuación de la infraestructura de agencias de seguridad y justicia, de la infraestructura penitenciaria, diseños de la infraestructura carcelaria distrital, la adecuación de centros de formación para menores infractores y adecuación de nuevos espacios de acceso a la justicia.

Nota: Elaboración propia

El análisis de los resultados e impactos de las estrategias de seguridad multidimensional implementadas en Cali durante las administraciones de Rodrigo Guerrero (2012–2015), Maurice Armitage (2016–2019) y Jorge Iván Ospina (2020–2023), a partir de los indicadores consignados en la tabla, permite evaluar con mayor precisión la efectividad real de cada enfoque, más allá de sus formulaciones discursivas o normativas.

Indicador de violencia letal (homicidios): De acuerdo con los registros de Medicina Legal y del Observatorio de Seguridad de Santiago de Cali, el comportamiento de los homicidios constituye el indicador más consistente para comparar resultados entre administraciones. Durante el gobierno de Rodrigo Guerrero, la ciudad pasó de registrar cifras cercanas a los 1.900 homicidios anuales en 2012 a niveles aproximados de 1.500 casos hacia 2015, lo que representó una reducción significativa y sostenida. Este descenso se explica por la implementación de estrategias focalizadas, sustentadas en análisis epidemiológicos del delito y en la priorización territorial de comunas con alta concentración de violencia.

En contraste, durante la administración de Armitage, aunque los homicidios continuaron descendiendo, lo hicieron de manera más lenta, estabilizándose en rangos cercanos a 1.200–1.300 casos anuales, lo que evidencia una contención del fenómeno más que una transformación estructural. Por su parte, el periodo de Ospina estuvo marcado por fuertes fluctuaciones: el año 2021 cerró con un repunte significativo de homicidios asociado al estallido social, y aunque en 2022 se registraron 981 homicidios, cifra inferior a la de 2021, Cali se mantuvo entre las ciudades con mayores niveles de violencia letal del país, lo que limita la valoración positiva de este indicador.

Indicador de delitos contra la convivencia (hurtos a personas): La tabla muestra que el hurto a personas, uno de los delitos con mayor impacto en la percepción de seguridad, presentó

comportamientos diferenciados entre periodos. Durante las administraciones de Guerrero y Armitage, aunque este delito no fue erradicado, su crecimiento fue relativamente contenido. No obstante, a partir de 2020, y con mayor claridad en 2022, se observa un incremento pronunciado: Cali registró 20.097 denuncias de hurto a personas, lo que significó un aumento cercano al 5,7 % frente al año anterior.

Este indicador resulta especialmente relevante porque, según el propio Observatorio de Seguridad, presenta un alto subregistro, lo que sugiere que la afectación real a la convivencia es aún mayor. Este aumento refleja las limitaciones de las estrategias de control en contextos de crisis económica y debilitamiento de la presencia institucional en el espacio público.

Indicador de percepción de seguridad y confianza institucional: Los resultados consignados en la tabla, contrastados con encuestas como Cali Cómo Vamos, evidencian que la percepción de seguridad no siempre evoluciona de manera paralela a los indicadores objetivos. Durante el gobierno de Guerrero, la reducción de homicidios se tradujo en mejoras moderadas en la percepción ciudadana, particularmente en comunas priorizadas.

En el periodo de Armitage, aunque algunos indicadores sociales mostraron avances, la percepción de inseguridad comenzó a deteriorarse hacia el final del cuatrienio, en parte por el aumento de hurtos. En la administración de Ospina, la percepción de inseguridad alcanzó niveles críticos tras 2021, acompañada de una caída en la confianza en las instituciones encargadas del orden público, lo que pone en evidencia una brecha entre el diseño de políticas con enfoque de derechos y su capacidad de generar legitimidad social en contextos de alta conflictividad.

Indicador de enfoque territorial y focalización: La tabla evidencia diferencias sustantivas en la manera como cada administración incorporó el enfoque territorial. El gobierno de Guerrero destacó por una focalización clara en comunas con alta incidencia de violencia, articulando

información estadística con intervención intersectorial. En el caso de Armitage, aunque se mantuvo la focalización territorial, esta se orientó más hacia programas sociales y de inclusión, con resultados desiguales según el territorio. En contraste, durante el periodo de Ospina, si bien se reconoció discursivamente la dimensión territorial de la seguridad, la magnitud de la crisis social y sanitaria limitó la capacidad de intervención efectiva, generando respuestas fragmentadas y con bajo impacto inmediato en los territorios más afectados.

Indicador institucional y de articulación intersectorial: Finalmente, el análisis de la capacidad institucional muestra que los mejores resultados se alcanzaron cuando existió una articulación clara entre seguridad, salud, educación y gestión social, como ocurrió durante la administración de Guerrero. En los periodos posteriores, aunque se ampliaron los marcos normativos y programáticos, la efectividad institucional se vio afectada por problemas de coordinación, discontinuidad de programas y sobrecarga del aparato estatal, especialmente entre 2020 y 2023.

El análisis por indicadores permite concluir que ninguna administración logró consolidar plenamente una estrategia de seguridad multidimensional con impactos sostenidos en todos los frentes. Sin embargo, desde una perspectiva comparativa, la administración de Rodrigo Guerrero mostró los resultados más consistentes en términos de efectividad, particularmente en la reducción de la violencia letal y en la focalización territorial basada en evidencia. Las administraciones posteriores incorporaron elementos sociales y normativos relevantes, pero enfrentaron limitaciones estructurales que redujeron su impacto, especialmente en contextos de crisis. Este balance confirma el cumplimiento del objetivo específico, al evidenciar cómo los resultados de las estrategias de seguridad en Cali han dependido de la coherencia entre

diagnóstico, intervención territorial y capacidad institucional efectiva, más que de la amplitud conceptual de los enfoques adoptados.

Para que la ciudad de Cali logre una seguridad sostenible, es fundamental que las políticas de seguridad integren un enfoque multisectorial que incluya la vigilancia, la inclusión social y un compromiso mayor con las zonas rurales para evitar el desplazamiento de la violencia de la ciudad al campo y viceversa. Además, el análisis de las políticas de seguridad en Cali durante los tres últimos gobiernos revela logros parciales en la reducción de delitos, pero también limitaciones estructurales en su capacidad para consolidar procesos sostenibles de valor público. La ausencia de claridad conceptual y la discontinuidad entre gobiernos dificultaron la consolidación de estrategias integrales, lo que demuestra la necesidad de repensar la planificación estratégica de la seguridad desde un enfoque multidimensional, con indicadores comparativos y mecanismos de rendición de cuentas que fortalezcan tanto la eficacia como la legitimidad de la gestión pública.

La experiencia de tres administraciones distritales en Cali revela una paradoja persistente: mientras los enfoques de seguridad han ganado en sofisticación conceptual, los resultados han sido inversamente proporcionales a esa ambición discursiva. Guerrero demostró que la focalización territorial basada en evidencia reduce la violencia letal; Armitage confirmó que sin continuidad institucional los avances se estancan; y Ospina evidenció que los marcos normativos integrales colapsan cuando la capacidad de gobernanza es insuficiente. El denominador común de los tres ciclos no es la falta de diagnóstico ni de voluntad declarada, sino la discontinuidad estructural que convierte cada nuevo gobierno en un reinicio, dilapidando aprendizajes acumulados y erosionando la confianza ciudadana.

Resultado 2. Lineamientos estratégicos para la seguridad multidimensional en Cali: enfoque territorial, gobernanza y valor público

Articular los marcos conceptuales y teóricos con la dinámica multidimensional de la violencia y la criminalidad es una condición indispensable para formular un Plan Estratégico Sectorial que resulte efectivo en el contexto del Distrito Especial de Cali. Ese ejercicio no se limita a dominar los conceptos de planeación, gestión pública, prospectiva y enfoque territorial: exige también adaptarlos al ecosistema económico, social y cultural específico del territorio caleño. Desde esa perspectiva, es necesario articular los referentes teóricos de la administración y las políticas públicas con una lectura crítica de las dinámicas multisectoriales del territorio, para que el plan sectorial dé respuestas pertinentes a las necesidades y potencialidades reales de la ciudad.

En cuanto a las nociones teóricas, la gobernanza colaborativa, la gestión orientada a resultados y la participación ciudadana no son conceptos intercambiables: cada uno responde a una lógica distinta y exige condiciones institucionales específicas que en Cali han estado ausentes de manera recurrente. La gobernanza colaborativa, por ejemplo, subraya la necesidad de un compromiso entre actores del sector público, privado y de la sociedad civil, lo cual es indispensable para abordar problemáticas que afectan a múltiples sectores y que requieren soluciones integradas y sostenibles. La gestión por resultados solo tiene sentido si los resultados que se miden son los que la ciudadanía percibe como relevantes, no únicamente los que el gobierno decide reportar.

La multidimensionalidad añade elementos de complejidad, puesto que la realidad caleña es heterogénea y cuenta con una multiplicidad de actores y sectores, cada uno con intereses, capacidades y limitaciones diferentes. Cali, como distrito especial, se enfrenta a retos únicos que

solo pueden ser abordados mediante un enfoque integrado que considere las interdependencias entre sectores como el de infraestructura, salud, seguridad, educación y desarrollo económico.

Una de las evidencias de este contexto complejo de interacción entre los sectores público, privado y comunitario (especialmente en los espacios interdependientes de lo urbano con lo rural) se traduce en las formas en que los actores gubernamentales buscan coordinar políticas de desarrollo que abarcan a ambos espacios, mientras que los sectores privados y comunitarios participan de manera activa en proyectos de desarrollo local. Sin embargo, existen limitaciones significativas en la comunicación intersectorial, que afectan la efectividad de la colaboración y la coherencia de las intervenciones en el territorio.

Esas limitaciones se expresan de maneras concretas que el análisis de los planes permitió documentar. Las violencias de género —feminicidios, violencia intrafamiliar, delitos sexuales— erosionan la cohesión social de los territorios más vulnerables con una persistencia que los indicadores de homicidio no capturan. La desigualdad y la pobreza multidimensional, con un desempleo que en 2023 alcanzó el 12,8 % en Cali y recayó de forma desproporcionada sobre jóvenes y mujeres, configuran el sustrato estructural sobre el que opera la violencia. A ello se suma un déficit institucional que este estudio encontró en los tres periodos: la baja coordinación entre la Secretaría de Seguridad, la Policía, la Fiscalía y las autoridades locales produce respuestas reactivas y fragmentadas que no logran sostenerse entre una administración y la siguiente.

La desconfianza ciudadana —alimentada por percepciones de corrupción e impunidad— desalienta las denuncias y debilita la cooperación comunitaria que cualquier política de seguridad necesita para operar. Y los factores emergentes post-pandemia, entre ellos el deterioro de la salud

mental y la reconfiguración de economías ilegales, introdujeron una capa adicional de complejidad que las estrategias institucionales tardaron en reconocer.

Conceptualizar la seguridad como política pública en el Distrito de Cali exige partir de un punto que se da por sentado con demasiada facilidad: la seguridad es un bien público cuya producción efectiva no puede recaer exclusivamente en el Estado. Desde esa premisa, la política tendrá que ser multidimensional por diseño —no por declaración—, articulando prevención, control, rehabilitación y reconstrucción del tejido social de forma simultánea. Vincularse con los marcos de desarrollo humano del PNUD y los ODS no es un adorno discursivo: es la condición que permite pasar de una política centrada en controlar el delito a una orientada a ampliar las capacidades reales de los ciudadanos. Eso implica reconocer la heterogeneidad socioespacial de las comunas caleñas y diseñar intervenciones diferenciadas, construyendo legitimidad institucional desde la presencia y la transparencia, no desde el enunciado normativo.

Esta visión asegura que la política de seguridad para el Distrito Especial de Cali no solo sea reactiva frente al delito, sino que se constituya en un instrumento integral de cohesión social, gobernanza democrática y desarrollo equitativo. Como una de las principales ciudades de Colombia, Cali enfrenta una combinación de desafíos y oportunidades que influyen directamente en su desarrollo. A pesar de su riqueza económica, social y cultural, la ciudad se ve afectada por diversos problemas estructurales que limitan su crecimiento y el bienestar de sus habitantes, siendo la violencia uno de los factores más críticos y complejos dentro del Distrito.

Ostrom (1990) pensó su teoría de los bienes comunes para recursos naturales, pero leerla en clave caleña resulta reveladora: la seguridad en Cali se parece a un bien común cuya gestión centralizada en un solo nodo institucional reproduce los mismos patrones de descoordinación que ella describió. Distribuir la toma de decisiones hacia los niveles con mayor densidad informativa

significaría, en términos concretos, habilitar a las Juntas de Acción Comunal y los Consejos de Seguridad comunales para tomar decisiones que hoy quedan represadas en instancias centrales con menos conocimiento del terreno. Roth llega a una conclusión que este estudio encontró confirmada en los datos de los tres periodos: la construcción de capital social no es un resultado de las políticas de seguridad, sino una condición previa para que estas funcionen. Los mejores resultados en reducción de violencia letal ocurrieron donde ya existían redes comunitarias con densidad organizativa —no donde el gobierno llegó a construirlas desde cero.

La alineación de los objetivos sectoriales con una visión común de desarrollo territorial facilita la construcción de una estrategia unificada que promueva tanto el crecimiento económico como la inclusión social. La articulación multisectorial no es, sin embargo, una ventaja automática: en los tres periodos analizados fue precisamente la descoordinación entre secretarías lo que anuló iniciativas que individualmente tenían solidez técnica.

Lo que este recorrido conceptual permite afirmar es que un plan estratégico para Cali solo tendrá legitimidad si las dimensiones aquí identificadas se convierten en criterios operativos verificables —no en enunciados de intención que cada administración reinterpreta a su manera.

Arquitectura institucional para la gobernanza territorial de la seguridad

El análisis comparado de las tres últimas administraciones distritales reveló con claridad que la mayor limitación para sostener avances en materia de seguridad no reside en la ausencia de marcos normativos ni en la falta de diagnósticos, sino en la fragilidad de la arquitectura institucional que debería traducir esos marcos en acción pública coherente y persistente. Esta constatación impone una pregunta que la ciudad no puede seguir aplazando: ¿qué condiciones estructurales son necesarias para que una política de seguridad multidimensional opere de manera efectiva más allá de los ciclos de gobierno?

Ostrom (1990) elaboró su teoría de la gobernanza policéntrica pensando en recursos naturales compartidos, pero lo que resulta difícil ignorar al leerla en el contexto de este estudio es la analogía que ofrece con el problema caleño: la seguridad en una ciudad como Cali es, en cierto sentido, un bien común cuya gestión centralizada en un solo nodo institucional genera los mismos patrones de sobreexplotación y descoordinación que Ostrom describió en otros ámbitos.

La propuesta de distribuir la toma de decisiones hacia los niveles donde la información es más densa y los incentivos de cumplimiento más fuertes no es solo teóricamente atractiva: en términos prácticos, significaría habilitar a las Juntas de Acción Comunal, a los Consejos de Seguridad comunales y a los operadores territoriales para tomar decisiones que hoy quedan represadas en instancias centrales con menor conocimiento del terreno.

Una reforma en esta dirección debería asentarse sobre al menos tres pilares operativos. El primero es la estabilización de los equipos técnicos de seguridad con independencia relativa de los ciclos electorales. La evidencia internacional sobre ciudades que han logrado reducir de forma sostenida sus tasas de violencia —Medellín entre 2003 y 2011, Bogotá entre 1995 y 2003— indica que el factor decisivo no fue un alcalde en particular, sino la consolidación de capacidades técnicas que sobrevivieron a los cambios de gobierno (Mockus & Corzo, 2003). Cali requiere un equivalente funcional: unidades especializadas con mandatos plurianuales, mecanismos de evaluación independientes y protocolos de transferencia de conocimiento entre administraciones.

El segundo pilar es la articulación intersectorial con base territorial. Los datos del período 2012–2024 muestran que las reducciones más significativas en violencia letal se produjeron cuando se activaron intervenciones convergentes entre seguridad, salud, educación y desarrollo económico local, como ocurrió en las comunas focalizadas durante el gobierno de Guerrero.

Esa convergencia no fue producto de la espontaneidad: respondió a una lógica de gestión por resultados que estableció metas conjuntas entre secretarías y definió territorios específicos como unidades de intervención. Recuperar y escalar esa lógica implica institucionalizar las mesas de articulación intersectorial con poder real de asignación presupuestal y con rendición de cuentas vinculada a indicadores de proceso y resultado en el territorio.

El tercer pilar corresponde a la construcción de sistemas de información integrados y accesibles para la toma de decisiones a nivel local. El Observatorio de Seguridad de Santiago de Cali produce información valiosa, pero su uso efectivo en la formulación de intervenciones sigue siendo parcial y desigual entre dependencias. Una política de gobernanza territorial efectiva demanda que los datos sobre homicidios, hurtos, percepción ciudadana, presencia institucional y condiciones socioeconómicas se crucen sistemáticamente y alimenten ciclos cortos de ajuste en las estrategias comunales. Como señala Garland (2001), la gobernanza de la seguridad contemporánea es, ante todo, una cuestión de información y coordinación, no solo de fuerza.

A lo anterior se suma un desafío de legitimidad que los tres gobiernos distritales analizados enfrentaron con distinta suerte: la percepción ciudadana sobre la seguridad no sigue automáticamente los movimientos de los indicadores objetivos. Las encuestas de Cali Cómo Vamos documentan que, incluso en periodos de reducción de homicidios, la sensación de inseguridad puede mantenerse alta o incluso empeorar, especialmente en barrios con presencia activa de estructuras criminales que ejercen control social paralelo al Estado. Eso significa que la arquitectura institucional no puede diseñarse solo para producir resultados en indicadores duros: debe producir también presencia institucional visible, canales de denuncia confiables y respuestas percibidas como justas por la ciudadanía.

La noción de valor público que desarrolló Moore (1995) introduce un criterio de evaluación que los tres gobiernos distritales estudiados aplicaron de manera muy parcial. El valor que una política genera no se mide únicamente por la reducción de un indicador delictivo —que es lo que predominó en todos los informes de gestión revisados—, sino por el cambio que produce en las condiciones de vida y en la relación de confianza entre la ciudadanía y las instituciones. Medido con ese rasero, los avances son más modestos de lo que las cifras oficiales sugieren, y las brechas entre lo que el Estado declara haber logrado y lo que la población percibe en su cotidianidad resultan más reveladoras que cualquier estadística.

Prevención social del delito con enfoque diferencial

De todos los componentes que el análisis comparado reveló como sistemáticamente postergados, la prevención social del delito con arraigo territorial es el que más consecuencias acumula: su ausencia no solo no resuelve el problema, sino que garantiza que regrese.

El diagnóstico de violencia y criminalidad construido a lo largo de este trabajo evidencia que los factores que sostienen la inseguridad en Cali —desempleo juvenil, economías ilegales arraigadas, débil cohesión comunitaria, brechas en el acceso a servicios básicos, violencias basadas en género— no responden a intervenciones coercitivas ni se resuelven en el tiempo de un cuatrienio. Son fenómenos de reproducción lenta que requieren estrategias de prevención igualmente persistentes y territorialmente diferenciadas.

El DANE (2022) registró que el 29,1 % de la población en el Valle del Cauca padecía pobreza multidimensional, y las cifras de desempleo en Cali alcanzaron el 12,8 % en 2023, con una afectación desproporcionada sobre jóvenes y mujeres. Esas condiciones configuran el sustrato sobre el cual opera la violencia, y cualquier lineamiento estratégico que no las incorpore como variables de intervención estará respondiendo al síntoma, no a la causa.

Desde la perspectiva del enfoque de seguridad humana del PNUD, la prevención del delito no puede reducirse a programas de ocupación del tiempo libre o jornadas de sensibilización. Requiere intervenciones estructuradas que actúen simultáneamente sobre las condiciones de riesgo individuales, familiares y comunitarias, reconociendo que cada territorio tiene una configuración particular de esos factores. En el contexto de Cali, eso implica al menos tres dimensiones de acción diferenciada que los lineamientos estratégicos deben incorporar de manera explícita.

La primera dimensión es la intervención temprana con jóvenes en condición de vulnerabilidad. La evidencia acumulada sobre la participación de jóvenes en estructuras de microtráfico y pandillas en comunas del oriente y del nororiente de Cali apunta a que el reclutamiento se produce en ventanas de tiempo específicas y en contextos de abandono escolar, ausencia de referentes institucionales positivos y necesidad económica inmediata.

Lo que experiencias latinoamericanas como las de Medellín y Bogotá mostraron es que las intervenciones efectivas combinan acompañamiento individual sostenido con acceso real al mercado laboral —no jornadas puntuales sin continuidad— y con operadores comunitarios que ya tienen legitimidad en el barrio antes de llegar (OPS/OMS, 2016). Ninguno de los tres planes de gobierno estudiados contempló una estrategia de estas características con cobertura, financiamiento y continuidad suficientes.

La segunda dimensión es la prevención de las violencias basadas en género como componente no optativo de la política de seguridad. Los datos del período 2016–2022 muestran que los feminicidios, la violencia intrafamiliar y los delitos sexuales no son derivaciones secundarias de la inseguridad urbana: son manifestaciones autónomas de estructuras de

dominación que el espacio doméstico reproduce con independencia relativa de las dinámicas del crimen organizado.

Una estrategia de prevención con enfoque diferencial debe incluir rutas de atención integradas entre la Secretaría de Salud, la Secretaría de la Mujer, la Comisaría de Familia y la Fiscalía, con activación desde el primer registro de riesgo y no solo ante la consumación del hecho violento. Scheper-Hughes (1992) advirtió con precisión que las formas de violencia que se normalizan en lo cotidiano son las más difíciles de erradicar precisamente porque las instituciones dejan de percibir las como urgencias.

Quizás la dimensión más incómoda para las instituciones es la tercera: reconstruir el tejido social en barrios donde las economías ilegales llevan años ocupando los vacíos que el Estado no llena. El análisis de las dinámicas de control territorial en sectores vulnerables de Cali muestra que las estructuras criminales no operan únicamente a través de la coacción: ofrecen, también, formas de regulación local, empleo informal, resolución de conflictos y protección selectiva que llenan vacíos dejados por el Estado.

Roth (2008) señala que las políticas públicas que enfrentan fenómenos de esta naturaleza necesitan construir capacidades estatales de presencia permanente y promover formas de organización comunitaria que generen alternativas de identidad y de economía para quienes actualmente encuentran en las redes ilegales su único referente de pertenencia.

Operativizar estos tres planos de prevención en el territorio exige, adicionalmente, resolver un problema de diseño que los planes de gobierno analizados no abordaron con suficiencia: la segmentación entre la planeación estratégica de la seguridad y la ejecución de los programas sociales que la sustentan. Mientras la seguridad se planifica desde la Secretaría de Seguridad y Justicia y los programas de inclusión se ejecutan desde desarrollo económico, salud

o educación, sin mecanismos de articulación vinculantes, la prevención seguirá siendo un agregado de acciones paralelas y no una estrategia integrada.

Finalmente, la sostenibilidad de una estrategia de prevención social del delito en Cali depende de la capacidad del gobierno distrital para construir legitimidad en los territorios donde interviene. Esa legitimidad no se decreta: se gana a través de la presencia continua, del cumplimiento de compromisos concretos y de la apertura a la participación comunitaria en las decisiones que afectan el entorno inmediato de las personas.

Como señala Moore (1995), el valor público que una institución genera se mide, en última instancia, por el cambio que produce en las condiciones de vida de quienes históricamente han tenido menos acceso a los bienes que el Estado debería garantizar. En el Distrito Especial de Cali, ese criterio es todavía una deuda estructural cuya resolución constituye la condición de posibilidad de cualquier política de seguridad verdaderamente multidimensional.

Conclusiones

El análisis comparado de los planes de gobierno en materia de seguridad ciudadana de los tres últimos gobiernos municipales de Cali lleva a una conclusión que recorre los tres casos: la incorporación del enfoque territorial, la gobernanza y la generación de valor público ha resultado heterogénea, fragmentada y de alcance desigual, tanto en el plano discursivo como en el operativo. Aunque los tres planes reconocen la complejidad de la seguridad como fenómeno multidimensional, ese reconocimiento no se traduce de manera consistente en estrategias verdaderamente integrales, diferenciadas según el territorio y sostenidas en el tiempo.

En lo que concierne al enfoque territorial, los hallazgos apuntan a que los planes han tratado el territorio fundamentalmente como una unidad administrativa homogénea, sin reconocerlo como el espacio social diverso y cambiante que realmente es. Las referencias a comunas priorizadas, zonas de alta conflictividad o corredores estratégicos aparecen en los documentos, pero responden casi siempre a criterios reactivos —vinculados a los registros de violencia o criminalidad— y no a diagnósticos comprensivos que articulen variables sociales, económicas, culturales y ambientales. El resultado es que la territorialización de la política de seguridad queda reducida, en la mayoría de los casos, a focalizar recursos operativos, sin avanzar hacia una planificación diferenciada que tome en serio las desigualdades socioespaciales de la ciudad ni impulse intervenciones preventivas de largo aliento.

En cuanto a la gobernanza, los planes estudiados exhiben un discurso recurrente sobre coordinación interinstitucional y participación ciudadana, pero esa retórica raramente encuentra correspondencia en los mecanismos de implementación. La gobernanza opera más como enunciado normativo que como arreglo institucional efectivo. Aunque los planes prevén instancias de articulación entre dependencias municipales, fuerzas de seguridad y entidades del

orden nacional, persisten problemas de fragmentación, superposición de funciones y baja capacidad de coordinación multinivel. Los canales de participación ciudadana, por su parte, suelen limitarse a espacios consultivos y puntuales, sin que sus aportes incidan de manera visible en la definición, el seguimiento o la evaluación de las estrategias; lo que debilita la legitimidad y la corresponsabilidad en la gestión pública.

Frente a la generación de valor público, los planes analizados revelan una orientación marcada hacia resultados instrumentales de corto plazo: la reducción de ciertos indicadores delictivos y el fortalecimiento de las capacidades coercitivas del Estado. Aunque esos objetivos son legítimos, el análisis lleva a concluir que la noción de valor público está escasamente desarrollada como criterio estratégico integral. Los planes no incluyen de forma sistemática indicadores vinculados a la confianza institucional, la cohesión social, la percepción de seguridad o la ampliación de capacidades ciudadanas, lo que limita cualquier evaluación sobre si las políticas generan beneficios realmente reconocidos y valorados por la población. La seguridad aparece así concebida más como un servicio que se presta que como un bien público que se co-construye entre el Estado y la ciudadanía.

De forma transversal, el estudio muestra una desconexión entre el momento de formulación de los planes y su puesta en práctica, lo cual afecta directamente la coherencia entre lo que se propone y lo que finalmente se alcanza. Cada cuatrienio reinicia desde cero: los equipos técnicos cambian, los programas se renombran, y los aprendizajes acumulados en el periodo anterior no tienen dónde aterrizar. El resultado es una política de seguridad que acumula diagnósticos sin acumular capacidad.

Lo que este análisis deja en evidencia no es una falla de diagnóstico sino de conversión: los tres planes tuvieron marcos conceptuales razonables y, sin embargo, los resultados fueron

desiguales, parciales e interrumpidos. El problema está entre el papel y el territorio —en la brecha que separa lo que se formula de lo que se implementa, y en la incapacidad estructural de sostener aprendizajes más allá de cuatro años. Eso es lo que ningún marco conceptual resuelve por sí solo.

Consolidar una política de seguridad multidimensional en Cali exige, antes que nuevos marcos, resolver el problema de la continuidad institucional. Una ciudad que reinicia su política de seguridad cada cuatro años no acumula capacidad: acumula diagnósticos. El paso necesario —y pendiente— es construir acuerdos de largo plazo entre administraciones, entre instituciones y con la ciudadanía, de modo que la seguridad deje de ser un tema de gobierno y se convierta en una política de Estado territorial.

A modo de recomendación, la formulación prospectiva de un plan estratégico sectorial para el Distrito Especial de Cali debería apoyarse en marcos conceptuales y teóricos comparados que refuercen la capacidad de anticipación y adaptación. El primer paso es integrar enfoques de gobernanza colaborativa y participativa que vinculen los sectores público, privado y comunitario desde el diseño hasta la evaluación del plan. Solo así los actores locales podrán apropiarse genuinamente de los resultados y sostener el compromiso necesario en el largo plazo.

Cali no tiene que inventar desde cero: ciudades como Medellín, Bogotá y otras del cono sur con contextos de violencia urbana comparable han documentado qué funciona y en qué condiciones. Adaptar esas experiencias al contexto caleño —sin trasplantarlas mecánicamente— es más eficiente que formular planes desde premisas abstractas. La gestión adaptativa no es un modelo: es la disposición institucional a ajustar el rumbo cuando los datos indican que algo no está funcionando.

Aunque los planteamientos teóricos suelen establecer escenarios “ideales”, las propuestas de Roth y Ostrom aportan elementos realistas de guía en la ruta de construcción de un Plan Estratégico de en Cali puesto que el contraste con otros presupuestos teóricos conlleva analizar desafíos derivados de la heterogeneidad socioeconómica y cultural de la región, a la luz de la disparidad estructural de recursos (no sólo entre zonas urbanas y rurales sino entre clases sociales con un trasfondo de restricciones en el acceso a los medios de producción), poniendo en evidencia las dinámicas variables en la distribución de beneficios y limitaciones en el acceso a la infraestructura necesaria para sostener proyectos multisectoriales.

La diversidad socioespacial de Cali, que con frecuencia se presenta como obstáculo, es también la razón por la que soluciones homogéneas no funcionan —y por la que intervenciones diseñadas desde y con las comunidades tienen más probabilidades de sostenerse. Eso no es una conclusión optimista sin respaldo: es lo que los datos del período Guerrero mostraron en las comunas donde la intervención fue genuinamente focalizada.

Incorporar prospectiva al plan no significa adivinar el futuro: significa construir escenarios plausibles que obliguen a la institución a preguntarse qué haría si la violencia se desplaza, si la ciudad crece hacia el oriente rural o si una nueva crisis económica expulsa a más jóvenes hacia las economías ilegales. Ese ejercicio de anticipación, hecho con rigor y con participación de actores territoriales, es lo que convierte un plan en una herramienta viva.

Traducir este análisis a compromisos concretos implica, primero, resolver la presencia diferenciada del Estado en los territorios de mayor incidencia —no solo con más efectivos sino con mayor pertinencia cultural y tiempos de respuesta reales. A eso debe sumarse una inversión sostenida en reducción de factores estructurales: programas de desarrollo social, educativo y económico que no se interrumpan cuando cambia el gobierno.

La participación comunitaria, por su parte, no puede seguir siendo consultiva: las organizaciones de base y las juntas de acción comunal necesitan incidencia real en el diseño de las intervenciones que los afectan. Y nada de lo anterior tendrá seguimiento útil si no existen mecanismos de auditoría accesibles —no solo a los entes de control, sino a los propios ciudadanos que viven la inseguridad.

El fortalecimiento técnico del equipo institucional —en planeación estratégica, prospectiva y gestión territorial— no es un agregado al plan: es la condición para que el plan no quede en el papel. Sin esa capacidad instalada, cada nueva administración volverá a empezar. Y Cali ya acumula demasiados reinicios.

Referencias Bibliográficas

- Acevedo Vélez, J. J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: Una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. Universidad Pontificia Bolivariana. <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/7499>
- Aguilar, L. (2022). Acerca del gobierno: Propuesta de teoría. [Capítulo I. El problema del gobierno].
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2007). El concepto de seguridad ciudadana: Un enfoque práctico a partir de la experiencia en Bogotá (Colombia). Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alvarado, N., Marmolejo, L., & Muggah, R. (2016). Haciendo de las ciudades lugares más seguros: Innovaciones sobre seguridad ciudadana en América Latina. Instituto Igarapé.
- Applying Elinor Ostrom's Design Principles to Guide Co-Design in Health(care) Improvement: A Case Study with Citizens Returning to the Community from Jail in Los Angeles County <https://ijic.org/articles/10.5334/ijic.5569>
- Benington, J., & Moore, M. H. (Eds.). (2011). Public value: Theory and practice. Palgrave Macmillan.
- Berg, B. L., & Lune, H. (2012). Qualitative research methods for the social sciences (8th ed.). Pearson.
- Bertolini, L. (2017). Planning the mobile metropolis: Transport for people, places and the planet. Palgrave Macmillan.
- Capacidad sanitaria y adaptación (Valle del Cauca): estudios sobre uso de antibióticos y modelación de recursos COVID.
- DANE/Junta ANDI /Pobreza 2020: salto a 42,5% nacional; series para Cali A.M

- Dobrucká, L., Šimonová, K. (2017): Power and knowledge in planning: the role of time and scale. In Proceedings: Knowledge management in the 21st century: resilience, creativity, co-creation. St. Petersburg: St. Petersburg University, 1288-1297.
- Domínguez, J. I. (1997). Latin America's crisis of representation. *Foreign Affairs*, 76(1), 100–113.
- Easton, D. (1995). *Regime and discipline: Democracy and the development of political science*. University of Chicago Press.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). (2002). *Seguridad ciudadana: ¿Espejismo o realidad?* OPS/OMS.
- Florida, R. (2017). *The new urban crisis*. Basic Books.
- Franco González, H. (2012). Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: Una aproximación teórica. *Revista Universidad EAFIT*, 30(96), 45–53.
- Gandini, M. A. (2016). *Análisis del Programa Cali Cómo Vamos: Aspectos ambientales en percepción y ciudad*. Universidad Autónoma de Occidente.
- Gandini, M. A. (2021). La distritalización de Cali y sus efectos en la sostenibilidad de la ciudad-región. En E. Rodríguez Caporalli & P. P. Sanabria Pulido (Eds.), *Cali Distrito Especial: Políticas públicas, ordenamiento territorial y descentralización*. Universidad de los Andes; Universidad San Buenaventura Cali; Universidad Icesi.
<https://doi.org/10.18046/EUI/ee.11.2020>
- Garland, David (2001). “The Culture of Control” citado en español por Rojas Palacios, Fabio (2025) “Modelos internacionales de rehabilitación penitenciaria: desafíos y propuestas para la política criminal en Colombia”, <https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.13447>

- Gaviria, A., & Mejía, D. (2012). *La violencia en América Latina: Causas y políticas*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Giguère, S. (2004). *New forms of governance for economic development*. OECD Publishing.
- Godet, M. (2005). *Creating futures: Scenario planning as a strategic management tool*. Economica.
- Goldstein, H. (2014). On evidence and public policy: The case for better data in policing and security. *Journal of Policy Analysis and Management*, 33(3), 555–567.
- González, M. A., & Ramírez, J. (2019). Equity and justice in urban planning: An analytical framework. *Journal of Urban Affairs*, 41(1), 120–135.
<https://doi.org/10.1080/07352166.2017.1422986>
- Harvey, D. (2012). *Rebel cities: From the right to the city to the urban revolution*. Verso Books.
- Hirst, P. (2013). *Associative democracy: New forms of economic and social governance*. John Wiley & Sons.
- Homicidios en Cali pos-COVID: 621 casos al 10/08/2023 (Alcaldía de Cali – Secretaría de Seguridad).
- Inter-American Development Bank (IADB). (2013). *Citizen security: A practical guide to reversing violence*. IADB.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses. (2022). *Forensis 2022: Datos para la vida (Informe anual)*. Bogotá: Medicina Legal. Recuperado de <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>
- Jacho Rodríguez Pablo Fernando (2025). Gestión participativa y su impacto en la planificación de proyectos Territoriales, *Revista de Administración Impulso*, Volumen 5, Número 11,

Julio – septiembre – 2025, ISSN: 2959-9040 | ISSN-L: 2959-9040, Universidad Cesar Vallejo, Lima – Perú. Pág. 88 - 107

Kelling, G. L., & Coles, C. M. (1996). *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities*. Free Press.

Mainwaring, S. (2006). The crisis of representation in the Andes. *Journal of Democracy*, 17(3), 13–27.

Medicina legal.gov.co/VI intrafamiliar y violencias interpersonales 2020: patrones de aumento durante confinamientos (Forensis 2020).

Melo, J. T., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP.

Montambeault, F. (2015). *The politics of local participatory democracy in Latin America: Institutions, actors, and interactions*. Stanford University Press.

Moser, C., & McIlwaine, C. (2014). New frontiers in social policy: Urban violence and citizen security in Latin America. *Social Policy & Administration*, 48(4), 381–400.

<https://doi.org/10.1111/spol.12061>

Muggah, R. (2015). *Researching the urban dilemma: Urbanization, poverty and violence*. Igarapé Institute.

Naciones Unidas. (2015). *Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Naciones Unidas.

Ostrom, E. (2000). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press. (traducción UNAM – publicación de Fondo de Cultura Económica de México)

- Perry, B., & Krause, P. (2016). *Developing effective strategies for urban safety: A practitioner's manual*. UN-Habitat.
- PNUD. (2015). *Human development report 2015: Work for human development*. United Nations Development Programme.
- Policía Nacional de Colombia. (2022). *Homicidio intencional 2022 [Conjunto de datos]*. Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL – DIJIN. Recuperado de <https://www.policia.gov.co/contenido/homicidios-2022>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Creación de capacidades: El enfoque de desarrollo humano*. PNUD.
- Rengifo, J. A. (2012). *Evolución de la planificación regional en Colombia: Tendencias y perspectivas del desarrollo*. Universitat de Barcelona. <https://www.ub.edu/geocrit/coloquio2012/actas/04-J-Rengifo.pdf>
- Roth, A. N. (2007). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (6.ª ed.). Ediciones Aurora. https://polpublicas.files.wordpress.com/2016/08/roth_andre-politicas-publicas-libro-completo.pdf
- Roth, A. N. (2008). *Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico?* *Estudios Políticos*, 33, 67–90. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1943>
- Roth, A. N. (2008). *Planificación estratégica y desarrollo público*. SMD.
- Roth, A. N. (2010). *Evaluación de políticas: Un enfoque estratégico*. SMD.
- Roth, A. N. (2011). *La dimensión cualitativa en la evaluación de políticas*. SMD.
- Roth, A. N. (2012). *Participación y gobernanza en la planificación pública*. SMD.
- Sachs, J. D. (2015). *The age of sustainable development*. Columbia University Press.

- Sanders, C., & Gill, M. (2018). Policing and community safety in cities: Strategies and evaluations. Routledge.
- Satterthwaite, D., Archer, D., Colenbrander, S., Dodman, D., Hardoy, J., Mitlin, D., & Patel, S. (2020). Building resilience to climate change in informal urban settlements. *One Earth*, 2(2), 143–156. <https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.01.008>
- Secretaría de Seguridad y Justicia de Cali. (2022). Informe de Seguridad. <https://www.icesi.edu.co/polis/diario-del-cauca-por-que-cali-es-la-ciudad-mas-violenta-de-colombia-estudio-revela-escalofriantes-cifras-de-asesinato-en-la-capital-del-valle.php#:~:text=Cali%20ha%20experimentado%20los%20niveles,as%C3%AD%20lo%20revel%C3%B3%20EnCALIpedia%2C%20una>
- Seguimientos locales de seguridad y diferenciales intraurbanos (Cali Cómo Vamos).
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, 13(2), 393–418. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286>
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: Five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Tomassini, L. (1998). Gobernabilidad y políticas públicas. En R. Urzúa & F. Agüero (Eds.), *Fracturas en la gobernabilidad democrática*. Centro de Análisis Políticas Públicas, Universidad de Chile. <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/47571.pdf>
- Torring, J., Peters, B. G., Pierre, J., & Sørensen, E. (2012). *Interactive governance: Advancing the paradigm*. Oxford University Press.
- UN-Habitat. (2016). *World cities report 2016: Urbanization and development – Emerging futures*. UN-Habitat.

- UN-Habitat. (2016). World cities report 2016: Urbanization and development – Emerging futures. UN-Habitat.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2019). Global study on homicide 2019. UNODC. <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/global-study-on-homicide.html>
- UNODC. (2013). Global study on homicide 2013. UNODC.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows: The police and neighborhood safety. *The Atlantic Monthly*, 249(3), 29–38.
- World Bank. (2011). Crime and violence in Latin America and the Caribbean: A survey of trends, causes, and effects. World Bank Publications.
- Zapata Cortés, O. L. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. Recuperado el 3 de marzo de 2024 de: www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-79132020000300233&script=sci_arttext